



저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사학위 논문

한국 고위공무원단 제도의
시행효과 분석

- 외교통상부 사례를 중심으로 -

2013년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학 전공

김 정 곤

한국 고위공무원단 제도의 시행효과 분석

- 외교통상부 사례를 중심으로 -

지도교수 김 병 섭

이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함

2012년 12월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학 전공

김 정 곤

김정곤의 석사학위논문을 인준함

2013년 1월

위 원 장 구 민 교 (인)

부위원장 고 길 곤 (인)

위 원 김 병 섭 (인)

국문초록

우리나라 인사체제는 그동안 계급제 특성을 강하게 지니고 있었는데, 이로 인해 공직의 폐쇄성과 전문성 저하, 그리고 행정환경에 대한 유연성 부족 등을 비롯한 많은 문제점이 나타나고 있었다. 이러한 문제들을 개선하기 위하여 1급부터 3급의 계급을 전면적으로 폐지하는 고위공무원단(Senior Civil Service) 제도가 2006년 7월 시행되었다.

따라서 6년이 지난 현재 시점에서 고위공무원단 제도가 과연 당초 의도한 목적의 효과를 내고 있는지를 구체적으로 분석하여 점검해볼 필요가 있다. 고위공무원은 정부의 정책결정 및 관리에 있어서 핵심적 역할을 담당하고 있으며, 공무원의 인력구조와 방향을 어떻게 설정하느냐는 국가 경쟁력과 발전에도 직결되므로 고위직의 전략적 인사관리에 대한 연구는 이러한 측면에서 매우 중요한 의미를 지닌다.

본 연구는 고위공무원단 제도가 개방과 경쟁, 성과와 책임, 그리고 역량제고라는 기대효과에 기여하고 있는지를 검증하기 위하여 외교통상부 사례를 조사하고 분석하였다. 즉, 외교통상부의 실·국장급 및 재외공관 공사급 직위의 공무원군(群)을 대상으로 개방형·공모 직위제도, 성과평가와 직무성과급제도, 역량평가 등이 실제 운용되는 모습을 살펴보았다.

이를 위해 정부보고서나 기록물 등을 통해 개방형·공모 직위의 외부임용률, 성과평가 관대화 경향지수, 성과급 비중, 역량평가 미통과율 등 주요 지표들의 변화를 살펴보는 한편, 연구자의 외교통상부에 대한 참여 관찰 등 현지조사(field-work)도 실시하였다. 또한 행정안전부와 한국인사행정학회가 공동으로 실시한 고위공무원단 제도 인식에 대한 설문조사 결과를 참고하였다.

먼저 개방 측면에서 고위공무원단 제도가 도입된 이후 개방형 직위의 수와 외부임용률 모두 증가하여 안정적으로 유지되고 있었고, 공모

직위의 경우 외부임용률이 다소 낮은 편이었다. 그러나 전반적으로 우리나라 고위공무원단의 개방성이 낮다고 보기 어려웠다. 그리고 경쟁 측면에서 직위에 따른 불균형 현상이 나타났으며, 사전전보와 직무대리 등 경쟁을 저해하는 요소로 인해 당초 기대한 파급효과가 크지 않는 것으로 파악되었다. 성과와 책임의 측면에서는 상대평가 요소 도입으로 평가의 관대화 경향은 거의 없었으며, 전체 보수에서 성과급이 차지하는 비율도 점진적으로 높아지고 있었다. 마지막으로 역량평가는 당초의 통과의례에 그칠 것이라는 우려와 달리 피평가자의 탈락 부담이 역량 개발에 대한 인식과 노력을 제고시켜 성공적으로 운영되고 있다고 판단하였다.

그런데 외교통상부는 다른 부처에 비해 이러한 시행효과가 다소 낮게 나타났는데, 고위공무원단 제도의 시행효과와 문제점을 보다 심층적으로 분석하기 위해 그 이유를 살펴보았다. 즉, 외교부는 각 직위에 최적 임자를 임용하려는 노력보다는 기존의 계급제적 인식과 각종 편법적·형식적 인사운영으로 개방과 경쟁이 저하되고, 합리적 성과관리가 이루어지지 못하고 있었다. 결국 우리나라 고위공무원단의 시행효과는 제도 자체보다는 각 부처가 어떻게 운영하느냐에 따라 영향을 크게 받고 있었다.

나아가 이러한 운영상의 문제는 제도의 잦은 수정과 복잡성으로 더욱 가중된 것으로 보인다. 특히, 외교통상부의 경우에는 국내와 해외의 순환근무, 재외공관 업무의 특수성 등 차별적 여건과 관행이 고위공무원단 제도와 마찰을 일으키면서 제도의 시행효과가 두드러지게 저하된 것으로 생각된다. 따라서 적극적인 개방과 공정한 경쟁을 담보할 수 있는 제도적 보완과 함께 지도층의 관심과 지지를 배경으로 지속적으로 추진되어야 시행효과가 제고될 수 있을 것이다.

본 연구는 고위공무원단 제도의 개방과 경쟁, 성과책임, 역량제고라는 각 전략목표별 시행효과를 분석하기 위하여 외교통상부 사례를 중심으로 살펴보았다. 이번 사례조사 결과에 따르면 새로운 제도가 기존의 경로의존성을 극복하고 제대로 정착되기 위해서는 행정인의 속성과 행정

환경이라는 운영상의 문제가 중요하다. 따라서 향후 이번 연구의 한계를 극복하는 보다 다양하고 많은 운영사례가 축적된다면 고위공무원단 제도의 정합성 및 시행효과를 높이는 구체적 개선방안을 도출할 수 있을 것이다. 그리고 이는 고위직의 전략적 인사관리를 통한 정부 경쟁력 제고에도 크게 기여하리라 기대된다.

* 주요어 : 고위공무원단 제도, 고위공무원단 시행효과, 외교통상부,
사례연구, 경로의존성

* 학 번 : 2006-22397

<제 목 차 례>

제1장 연구목적 및 필요성	1
1. 문제제기	1
2. 연구목적	2
제2장 이론적 논의와 선행연구 검토	4
1. 우리나라 공직체계 및 고위공무원단 제도 도입경과	4
2. 고위공무원단 제도	8
가. 제도 개요	8
나. 우리나라 고위공무원단 제도 특징	10
다. 고위공무원단 제도의 주요 내용	12
라. 고위외무공무원단 제도	16
3. 선행연구 검토	17
제3장 연구문제와 연구설계	24
1. 연구문제 및 분석틀	24
2. 개념의 정의	26
3. 자료조사방법	28
제4장 외교통상부 고위공무원단 제도 도입과 특징	31
1. 외교통상부 인사제도와 고위공무원단 제도 도입경과	31
가. 외교통상부 인사의 특징	31
나. 고위외무공무원단 제도 도입경과	34
다. 외교통상부의 제도 도입에 대한 저항	36
2. 외교통상부 고위공무원단의 특징	41
가. 외교통상부 고위외무공무원단 개요	41
나. 고위외무공무원단의 일반직과 차별성	44

제5장 고위공무원단 제도 시행효과 분석	47
1. 주요 성과목표에 대한 지표 분석	47
가. 개방 확대의 측면	47
나. 경쟁 강화의 측면	53
다. 성과관리 합리성의 측면	58
라. 역량 제고의 측면	64
마. 소결 : 선행연구와의 비교	68
2. 외교통상부 고위공무원단 사례 분석	69
가. 개방형·공모 직위 운영	69
나. 직위에 대한 경쟁	73
다. 성과평가와 책임	77
라. 고위직 역량 관리	80
마. 외교통상부 사례의 시사점	84
3. 외교통상부 내생적 한계 및 제언	85
가. 제도 설계상 문제	85
나. 인사운영상 마찰	87
다. 외교 업무의 특수성	89
라. 개선을 위한 제언	92
 제6장 연구결론	 98
1. 요약	98
2. 연구의 함의	100
3. 연구의 한계	102
 ◆ 참고문헌	 103
◆ Abstract	108

〈표 차례〉

<표 1> 한국 공무원 계급구조 변천	5
<표 2> 고위공무원단 제도 추진일지	6
<표 3> 영·미 고위공무원단 설립의 역사적 의미 비교	8
<표 4> 주요 외국의 고위공무원단 제도 비교	10
<표 5> 고위공무원단 제도 도입 전·후 비교	10
<표 6> 고위공무원단 현황	12
<표 7> 개방형 및 공모 직위 지정 현황	13
<표 8> 고위공무원단 역량평가 개요	15
<표 9> 국가별 고위공무원단의 외무직 포함여부 비교	16
<표 10> 고위공무원단 제도 관련 선행연구	20
<표 11> 외무공무원과 일반직공무원의 비교	32
<표 12> 외교통상부 고위공무원단 제도 도입경과	36
<표 13> 외교통상부 고위직 초과현원	38
<표 14> 외교통상부 연도별 정원 및 공관 수, 예산	40
<표 15> 고위공무원단 현원 추이 및 부처별 인원	41
<표 16> 외교통상부 직무등급 연혁 및 각 부처 직무등급 비교	42
<표 17> 고위공무원단 주요 제도의 외무공무원 특수성	44
<표 18> 고위외교역량평가와 약식평가의 비교	46
<표 19> 고위공무원단 개방형 직위 외부임용률 변화	47
<표 20> 고위공무원단 공모 직위 외부임용률 변화	48
<표 21> 부처별 및 국가별 고위공무원단 개방형 직위 외부충원	49
<표 22> 개방형 직위 제도 관련 재직자 설문조사 결과	50
<표 23> 외교통상부 2012년 고위공무원단 개방형 직위 충원결과	54

<표 24> 개방형·공모 직위 장애요소에 대한 설문조사 결과	55
<표 25> 고위공무원단 전담 직무대리 허용 결과	58
<표 26> 미국의 고위공무원단(SES) 성과평가	60
<표 27> 성과평가에 대한 재직자 설문조사 결과	61
<표 28> 고성과자 우대방안에 관한 설문조사 결과	62
<표 29> 고위외교역량평가 응시 및 결과	66
<표 30> 역량개발 관련 재직자 설문조사 결과	67
<표 31> 외교통상부 개방형 직위 지정 현황	69
<표 32> 외교통상부 고위공무원단 실질 외부임용 현황	72
<표 33> 외교통상부 성과등급 및 인사등급 비율	78
<표 34> 고위공무원 직무성과급적 연봉제 체계	79
<표 35> 외교역량평가 및 외교역량개발교육 현황	80
<표 36> 최근 5년간 외교통상부 외무공무원 정년퇴직자	82
<표 37> 외교통상부 고위공무원단(공사급 이상) 평균 재임기간	83
<표 38> 외교통상부 재외공관 구분표	90

〈그림 차례〉

<그림 1> 인적자원관리의 구체적 활동	4
<그림 2> 고위공무원단 진입과정	12
<그림 3> 고위공무원단 보수체계	14
<그림 4> 연구분석 틀	25
<그림 5> 본부-공관간의 고위공무원 직무등급 관계	43
<그림 6> 개방형(과장급 포함) 및 공모 직위 외부임용률 추이	48
<그림 7> 재직기간과 개방형 직위 충원 적정성에 대한 상호관계 ..	51
<그림 8> 고위공무원단 성과평가 점수 및 관대화 지수 추이	59
<그림 9> 성과급 비율 확대 추이	63
<그림 10> 고위공무원단 역량평가 시행 결과	65
<그림 11> 고위외무공무원 진입절차 비교	70
<그림 12> 중앙행정기관 고위공무원 ‘가’ 및 ‘나’등급 직위 구분 ..	86
<그림 13> 외교통상부 직급별 여성인력 추이	91
<그림 14> 역량기반의 통합모델(Van Beirendonck)	95

제1장 연구목적 및 필요성

1. 문제제기

우리나라 공직분류체계는 법령상 직위분류제를 천명하고 있지만, 현실적으로나 역사적으로도 계급제의 특성을 강하게 지니고 있다. 계급제에 기반한 공무원 조직은 개발시대를 거쳐 1980년대까지 경제와 사회발전의 동력이 되는 등 큰 힘을 발휘하였다. 그러나 민주화 시대가 도래하고 시장경제가 전세계적으로 확산되면서 1990년대 이후부터는 정부의 역할과 구조도 변화할 것을 요구받게 되었다.

오늘날 신분제에 기반한 계급제 인사제도는 많은 문제점을 노출하고 있는데, 먼저 폐쇄형 속성 때문에 필요한 우수 인력을 적시에 충원하기 어려울 뿐만 아니라, 공직 내부적으로도 직종과 직렬, 부처 간 장벽이 높아 변화하는 외부 환경에 정부가 적절히 대응하지 못하고 있다. 두 번째 문제로는 일반행정가(generalist) 양성이 목적인 계급제로 인하여 공무원의 전문성 부족 문제가 야기된다는 비판이 있다. 특히, 우리나라와 같이 사실상 각 직위별 서열이 정해진 상태에서의 순환보직은 공직의 전문성 제고를 더욱 어렵게 한다. 셋째, 개인별 직무의 분화가 명확하지 않고 연공서열에 의한 평가는 성과에 대한 책임과 보상이라는 합리적 성과관리를 어렵게 한다. 마지막으로 계급제에 기반한 직업공무원제는 강력한 신분보장이라는 장점이 있지만, 한편으로는 현실에 안주하여 무사안일이나 복지부동 등과 같은 문제를 낳고 있다.

이러한 문제들을 개선하기 위하여 일찍이 직위분류제도 도입이 고려되었고, 특히, 신공공관리론이 한국 행정에 본격적으로 도입되면서 정부혁신이 가속화되었다. 오늘날 공무원 인사제도 개혁은 정부혁신의 불가피한 필수요건으로 간주되고 있다.(홍준형, 1999: 94) 그리하여 2001년 외교통상부의 '신외무인사제도' 개편이 시도되었고, 참여정부 인사개혁

조치로 2006년 7월 드디어 1급부터 3급의 계급을 전면적으로 폐지하는 고위공무원단(SCS: Senior Civil Service) 제도가 시행된 것이다. 이렇게 기존의 계급제에서 비롯된 공무원 인사행정의 제 문제점을 개선하기 위해 도입된 고위공무원단 제도는 참여정부 ‘인사개혁 로드맵’의 주요과제로 선정되어 의욕적으로 추진되었고, 시행 6년이 지난 현재 시점에 이르러 그 효과를 점검해볼 필요성이 대두되고 있다.

2. 연구목적

본 연구는 고위공무원단 제도를 도입하면서 의도한 목표를 어떻게 달성하고 있는지를 외교통상부를 사례로 하여 분석하는 것을 연구목적으로 한다.

고위공무원단 제도가 2006년 7월 우리나라에 처음으로 도입된 이후, 여러 우여곡절을 거쳐 2007년 11월부터 외교통상부에도 본격적으로 시행되었다. 그런데 외교통상부는 이미 과장급 이상 직위에 대해 직위분류제도를 시행하고 있는 상황이었고, 고위공무원단 제도가 추가적으로 도입된 것이었다. 그리하여 일견 외교통상부는 계급제에서 비롯되는 여러 인사문제가 많이 해소될 수 있을 것이라고 예상되었다. 하지만 최근의 탈북자, 독도 등 외교관련 사안에 대한 대응에서 보이듯이 일반 대중과 다른 공무원들의 인식은 외교통상부가 여전히 폐쇄적이며, 전문성이 떨어진다고 생각하고 있다. 특히, 재작년 외교통상부 장관 자녀와 관련한 특채파동 등이 큰 사회적 물의를 일으킨 바 있으며, 끊이지 않는 인사와 관련된 잡음은 고위공무원단 제도의 도입을 비롯한 각종 인사 개혁조치가 과연 효과가 있었는지에 대한 의구심을 일으킨다. 나아가 관가의 소문으로는 외교통상부 사람들은 고위공무원단 제도를 외부의 간섭이나 인사를 더욱 복잡하게만 만드는 것으로 치부하고 있다고 한다.

그러나 우리나라의 견고한 계급제적 전통을 고려한다면 이질적 배경을 가진 고위공무원단 제도의 효과를 선불리 단정하기 어렵다고 본다. 따라서 정부 인사개혁의 상징으로도 일컬어지고, 많은 비용과 노력을 들여 도입한 고위공무원단 제도가 과연 당초 의도한 목적의 효과를 내고 있는지를 보다 심층적으로 분석할 필요가 있다.

공무원의 인력 구조와 방향을 어떻게 설정하느냐는 정부의 인력관리 기준과 방향을 제시하는 지표가 되며, 향후 국가 경쟁력과 발전에도 직결되는 중요한 문제이다(박연호, 1996: 130~131; 유민봉, 1997: 97). 즉, 정부의 일은 사람에 의해서 이루어지는 노동집약적 성격일 뿐만 아니라 최근에는 지식집약적 성격도 커지고 있으므로, 정부인적자원의 질적 향상은 정부의 경쟁력 강화와 직결되는 것이다(홍준형, 1999: 94; 최무현 외, 2004: 126; 김영우, 2005: 274). 특히, 오늘날의 정부 역할은 지식·기술을 통해 고부가가치를 창출하는 서비스 산업의 토대와 추진력을 마련하기 때문에 공무원의 경쟁력 제고는 더욱 가치를 지닌다.

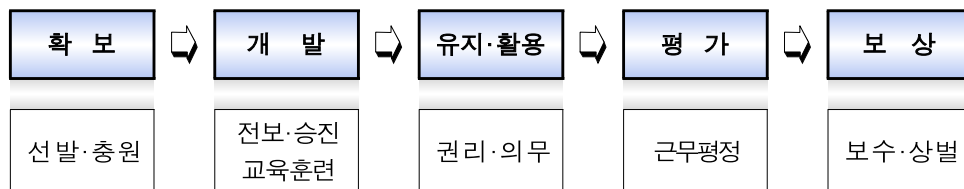
그러므로 사회의 변화를 이끌고 미래를 선도할 수 있는 정부를 만들기 위해서는 그에 어울리는 선진화된 공무원 인사체제와 인력구조, 인적자원 개발이 필요하다. 따라서 정부의 중요 정책결정 및 관리에 있어서 핵심적 역할을 담당하는 고위직의 전략적 인사관리에 대한 연구는 이러한 측면에서 매우 중요한 의미를 지닌다.

제2장 이론적 논의와 선행연구 검토

1. 우리나라 공직체계 및 고위공무원단 제도 도입경과

우리나라는 신라시대 골품제에서부터 고려 문무반 18품 28계, 조선 문반 18품 30계·무반 14품 20계를 거쳐 오면서 오랫동안 계급제의 전통을 강하게 가지고 있다. 관료 임용의 중요한 기준은 후대로 올수록 혈통보다는 능력이 점차 강조되었으나, 철저히 능력 중심으로 이루어진 것은 아니었다(중앙인사위원회, 2003a: 47). 이렇게 신분에 기반한 공직의 계급제적 전통은 오늘날 국가공무원법이 제정된 이후에도 여전히 남아있어 6~9개의 계급으로 구분되고 있다. 즉, 채용(계급별 공채시험)·승진(승진심사 또는 시험)·전보(순환보직)와 파견·교육훈련(계급별 신규자 교육) 등 인사운영의 측면에서나, 호봉과 계급에 따른 급여·연금 등 보수산정은 물론, 평가(직급별 근무평정)·상벌(징계위원회 관장의 차이)에 이르기까지 계급제 요소가 강하게 작용한다.

<그림 1> 인적자원관리의 구체적 활동



* 자료 : 유민봉(2006)

이러한 경향은 1999년 ‘개방형 직위 제도’가 도입되면서 변화하기 시작하였는데, 성과와 결과를 강조하는 동시에 균형인사와 외부 임용을 중시하는 등 채용의 다양화를 추구하였다(중앙인사위원회, 2003b: 123). 특히, 개방형 직위 제도는 당시 IMF관리체제의 극복과 시장주의적 개혁

등 행정 내외의 환경변화에 부응하고 공직사회에 경쟁을 유도하기 위한 개혁조치의 일환이었으며, 최초로 38개 기관 129개 개방형 직위가 확정 발표되었다(주경일·이병량·함요상, 2004: 118). 이러한 기존 직업공무원 제도의 한계와 공직의 폐쇄성, 전문성 및 행정환경에 대한 유연성 저하 등에 대한 논의는 지속적으로 이어졌고, 결국 우리나라 공직분류체계 전반에 대한 개혁 조치로써 고위공무원단 제도가 도입된 것이다.¹⁾

<표 1> 한국 공무원 계급구조 변천

◇ 미군정시대 및 國家公務員法 제정(1949년) 이전 : 15級(학력·자격·채용시험별로 채용계급 규정)				
◇ 國家公務員法 제정(1949년) 이후				
시 기	계 급 구 분	계급수	직 책	계 급
'49~ '50	1~5급 (3·4급 : 갑·을로 구분)	7개	실장급	고위 공무원단 가등급
'50~ '61	1~5급 (4급은 갑·을 구분 폐지)	6개	국장급	나등급
'61~ '81	1~5급 (2~5급 : 갑·을로 구분)	9개	과장급	3급
'81~ 2006	1~9급 (갑·을 구분 폐지)	9개	계장급	4급
2006~ 현재	고위공무원단, 3~9급	고공단 외 7개	실무직	5급
				6~9급

고위공무원단 제도 도입이 본격적으로 추진된 것은 2000년부터인데, 2003년 중앙행정기관 국장급 1,437개 직위를 대상으로 직무분석이 두 차

1) 중앙인사위원회 출범 이후 이러한 공직분류체계에 대한 전반적 개혁을 위해 직무중심의 인사구조로의 전환 및 인사기능의 통합을 통한 강력한 개혁추진이 필요하다는 주장이 나왔다(김명식, 2003: 571).

레 실시되었고 2006년까지 4년에 걸쳐 직무분석 자료를 축적하여 제도의 설계가 이루어졌다. 2004년 2월 ‘고위공무원단 제도 추진기획단’이 구성되었으며, 2005년부터 1년간 ‘고위공무원단 제도 실무추진단’이 운영되었다. 제도에 대한 법적 근거인 국가공무원법 일부개정안이 2005년 12월 공포되었는데, 이후 관련 하위법령이 제·개정이 이루어지고 2006년 6월 최초의 고위공무원단 역량평가가 실시되었다. 이러한 과정을 통하여 고위공무원단 제도가 2006년 7월 1일 전면적으로 시행되었다.

<표 2> 고위공무원단 제도 추진일지

시 기	추진내용
1994~1996	▪ 계급구조 개편과 연계, 3급 이상을 분리해 “정책직” 신설 검토 (총무처)
1998~1999	▪ 외환위기에 따른 정부개혁 일환으로 검토 (행정개혁위원회)
2000~2001	▪ 효율적 인사운영·부처 간 협력증진을 위한 방안으로 검토 (중앙인사위)
2003.04	▪ 참여정부 「인사개혁 Roadmap」 주요과제로 선정
2003~2005	▪ 중앙부처 국장급 이상 고위직 직무분석 실시
2004.02~11	▪ 「고위공무원단 제도 추진기획단」 구성·운영 * 행자부, 기획예산처 등 관계부처와 정부혁신위 위원, 민간전문가 참여
2004.11.09	▪ 고위공무원단 제도 도입방안 대통령 보고
2004.11.19	▪ 고위공무원단 제도 공청회 개최 * 학계, 시민단체, 언론계, 민간기업, 정부혁신위원회 등 200여명 참석
2004.12.09.	▪ 고위공무원단 제도 국제회의 개최 * 미국, 영국, 호주, 캐나다, 네덜란드 고위공무원단 제도 담당 국장, 학계, 공무원 등 총 220여명 참석
2004.12.9/10	▪ 고위공무원단 제도 권역별 설명회 개최 (중앙·과천·대전 청사별)

2004.12.21	▪ 고위공무원단 제도 장관간담회 개최
2005.01 ~ 2006.2	▪ 「고위공무원단 제도 실무추진단」 구성 · 운영 * 중앙인사위, 행자부, 기획예산처, 법제처 등 관계공무원 참여
2005.04.08	▪ 고위공무원단 제도 도입 관련 당정협의 실시 (제1정조위원장, 운영위위원 등)
2005.05.10	▪ 제도 도입을 위한 국가공무원법(이하 국공법) 개정안 국무회의 의결
2005.05.18	▪ 국공법 개정안 국회 제출
2005.07.	▪ 국공법 개정안 행자위 여·야 의원 보좌관 설명회
2005.12.08	▪ 국공법 개정안 국회 본회의 통과 ⇒ 2006.7.1 고위공무원단 제도 시행
2005.12.29	▪ 국공법 일부개정법률 공포(법률 제7796호)
2006.01~03	▪ 제도 시행을 위한 하위법령 개정안 마련
2006.03~05	▪ 제1기 후보자 교육과정 운영
2006.05.01	▪ 중앙인사위 역량평가센터 개소식
2006.05.30	▪ 고위공무원단 인사규정 등 관련 시행령 일괄(11개) 국무회의 의결 * 계급을 기준으로 한 부처별 241개 대통령령도 함께 개정
2006.06.15	▪ 제1차 역량평가 시행
2006.06.23	▪ 부처별 개방형 · 공모직위 지정 결과 인사위 심의 · 의결 ▪ 고위공무원단 시행 관련 지침 인사위 심의 · 의결
2006.06.30	▪ 직위별 직무등급 설정내용 최종 확정 · 통보
2006.07.01	▪ 고위공무원단 출범
2006.07.03	▪ 고위공무원단 대상자 임용장 수여식

* 자료 : 정책기획위원회(2008)

2. 고위공무원단 제도

가. 제도 개요

고위공무원단 제도는 “정부의 주요 정책 결정 및 관리에 있어서 핵심적 역할을 담당하는 실·국장급 공무원을 과장급 이하 공무원과 구분하여 범정부적 차원에서 적재적소에 활용하고, 개방과 경쟁을 확대하며, 직무와 성과중심으로 정부생산성을 높이고자 하는 전략적 인사시스템”이라 할 수 있다(행정안전부 고위공무원정책과, 2010a: 6). 그리고 우리나라 고위공무원단의 법령상 의미는 “직무의 곤란성과 책임도가 높은 특정한 직위(고위공무원단 직위)에 재직 중이거나 파견·휴직 등으로 인사관리되고 있는 공무원의 군(群)”을 말한다.²⁾

<표 3> 영·미 고위공무원단 설립의 역사적 의미 비교

차이점	
영국	미국
<p>* 역사적 의미</p> <p>1855년 추밀원령 이후 확립된 일반행정이 지배의 공직구조를 타파하고 고위관리자들의 전문성 증대를 위해 설립</p> <p>* 주요 내용</p> <ul style="list-style-type: none"> - 일반행정이 지배구조의 타파와 전문관리자 양성 - 전문기술직공무원의 고위관리직 진출기회 확대 - 관료제에 대한 정치적 통제력의 강화 	<p>* 역사적 의미</p> <p>1983년 펜들턴법과 1923년의 직위분류법에 따른 인사행정의 경직성을 탈피하고 관리중심의 적극적 인사행정을 확립하기 위해 설립</p> <p>* 주요 내용</p> <ul style="list-style-type: none"> - 과거 법률가 중심의 고위직을 다양한 분야의 전문가들로 구성 - 고위직의 신분보장(계급제 도입) - 고위직에 대한 대통령의 신축적인 인사관리

2) 국가공무원법 제2조의 제2항

공통점
<ul style="list-style-type: none"> - 관리(management) 지향적 개혁 - 기술적(technical)이고, 전문적인(professional) 고위 관리직(managerial) 공무원 집단을 형성(고위관리직의 전문성 증대) - 고위직에 대한 정치적 영향력의 증대

* 자료 : 한인근(2010)

고위공무원단(SES: Senior Executive Service)은 1978년 미국에서 먼저 시작되었으며, 1970~80년대 세계적 경제위기 속에서 영국을 비롯한 주요 선진국들의 정부개혁 일환으로 추진된 제도이다. 미국의 경우 직위 분류법의 경직성 타파 및 고위직 전문가에 대한 효율적 관리의 필요에 의해 고위공무원단 제도를 도입하였다. 즉, 행정의 전문성보다는 오히려 다양한 행정 경험을 갖춘 고위공무원을 양성하고, 그들에 대한 인력관리의 융통성을 확보하기 위하여 도입한 것이다(Rosenbloom, 1993: 306). 반면, 영국은 정부 전체의 연계성, 통합성 및 전문성을 향상시키기 위하여 고위공무원단(SCS)을 만들었으며(강성철 외, 2007: 233), 이를 통해 일반 행정가 중심의 전통 관료제를 전문가 중심의 관료사회로 바꾸고, 책임에 따른 정치적 통제력을 강화를 추구하였다.

비록 미국과 영국의 고위공무원단 제도 도입배경은 다르지만, 고위직 공무원 구성을 다양한 전문가 집단으로 변화시키고자 했다는 점과 그들의 폭넓은 사고 및 융통성을 갖춘 우수한 관리자에 대한 필요라는 공통점을 발견할 수 있다(한인근, 2010: 78~79). 이 외에도 캐나다, 호주 등을 비롯한 주요 선진국에서도 고위공무원단 제도를 도입하였으며, 일본은 2011년 내각 주도의 ‘간부직원의 일원관리’라는 명칭으로 고위공무원단을 추구하고 있다.³⁾

3) 일본 하토야마 정권은 국가공무원제도 변혁을 위해 공무원의 전문성 향상과 정치에의 응답성 강화를 추진하고 있으며, 그 구체적 방안이 일본식 상급공무원(고위공무원단) 제도라고 한다(김판석·서한순, 2010: 13).

<표 4> 주요 외국의 고위공무원단 제도 비교

	미 국	영 국	캐나다	네덜란드	호 주
명 칭	SES (Senior Executive Service)	SCS (Senior Civil Service)	Ex Group (The Executive Group)	SPS (Senior Public Service)	SES (Senior Executive Service)
도입연도	1978	1996	1992	1995	1984
대상직위	국장급 이상	과장급 이상	과장급 이상	국장급→ 과장급(2000)	과장급 이상
직무등급 (보수등급)	단일등급('04) (종전 6단계)	3등급 또는 4등급	5개 등급	5개 등급	3개 등급('91) (종전 6단계)
성과평가	절대평가 (3~5단계)	절대평가	절대평가 (4단계)	절대평가	절대평가 (5단계)

나. 우리나라 고위공무원단 제도 특징

고위공무원단 제도 도입배경은 기존의 고위직 인사관리의 문제점으로 지적되던 신분적 계급과 연공서열, 폐쇄적 인사운영 및 부처 이기주의, 고위직 역량검증·개발 미흡, 형식적 성과관리와 책임성 확보 미약을 극복하고자 한 것이었다. 이에 따라 설계된 한국의 고위공무원단 제도는 고위직을 대상으로 ▶공직의 개방과 경쟁 촉진, ▶직무와 성과중심의 인사관리, ▶적격자 선발·유지를 위한 검증시스템 강화, ▶전문성 제고 및 통합적 시야 배양 등의 지향을 특징으로 한다(하태권 외, 2007: 5).

<표 5> 고위공무원단 제도 도입 전·후 비교

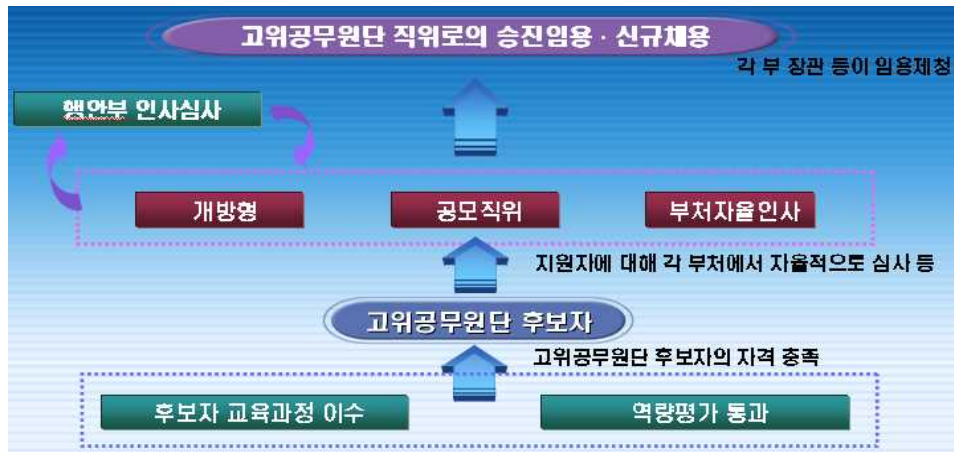
	도입 전	도입 후
소 속	각 부처	고위공무원단
인사 운영	계급제	직무등급제

기준	보수, 정원관리, 승진, 전보 등을 계급 기준에 따라 운영	보수, 정원관리, 승진, 전보 등을 직위 또는 직무등급 기준에 따라 운영
충원· 보직 이동	부처내 폐쇄적 임용 - 부처내부 공무원을 연공서열에 따 라 승진·전보시켜 충원 - 과장급은 별도 교육·검증 없이 국장으로 승진	부처내외 개방적 임용 - 부처내외 공무원간 또는 공직내외 경쟁을 통해 충원 - 과장급은 기본교육·역량평가 등 을 거쳐야 승진
성과 관리	연공서열 위주의 형식적 관리 목표관리제가 있으나 연공서열위 주로 형식적 운영	엄격한 성과관리 - 직무성과계약제에 따라 성과계약을 체결하고 평가결과에 따라 신 분상 불이익도 부여
보수	계급제적 연봉제 - 계급에 따라 보수 차등 - 성과의 차이에 따른 연봉차이가 미미	직무성과급제 - 직무값의 차이에 따라 보수 차등 - 성과의 차이에 따라 연봉 차등 확 대, 특별상여금 지급
자질· 능력 평가	주관적·추상적 평가 다면평가 등에 의한 주관적 평가	역량평가제 - 역량모델을 과학적으로 설정하여 객관적이고 구체적으로 평가
교육 훈련	획일적 교육 교육프로그램이 다양하지 못하고, 능력 발전 기회로 미인식	개별적·맞춤식 교육 - 부족한 역량과 자질을 파악하여 향상시키고, 개인이 처한 상황에 따른 맞춤형 교육 실시
검증	인사심사 채용·계급 승진시 인사심사	인사심사 + 적격성심사 - 채용·직위 승진시 인사심사, 정기 적으로 적격성심사 실시
신분 관리	안정적 신분보장 성과와 역량이 미달되어도 특별한 문제가 없으면 직위 유지	엄격한 인사관리 - 성과와 역량이 일정수준 계속 미 달하면 신분상 불이익 부과

* 자료 : 중앙인사위원회(2004)

다. 고위공무원단 제도의 주요 내용

<그림 2> 고위공무원단 진입과정



고위공무원단 구성은 지방자치단체의 부지사나 기획실장 등 국가직을 포함한 중앙행정기관 실·국장급 공무원으로 이루어진다. 고위공무원단 규모는 2006년 말 출범시기에는 1,265명이었고, 외교통상부까지 도입된 2007년 말 1594명까지 증가한 이후, 현재까지 약 1500여명 수준을 유지하고 있다.

<표 6> 고위공무원단 현황 (단위 : 명)

총 원	정규직위					파견 직위	기타 (휴직 등)	직무등급 별		
	계	일반직	별정직	계약직	특정직			가등급	나등급	등급 없음
1,509	1,258	801	165	85	207	167	84	304 (20.1%)	1,054 (69.9%)	151 (10.0%)

※ 등급없음 : 무보직, 직무파견, 교육파견, 비별도파견, 휴직 등

* 외교통상부 290명 포함, 감사원 28명 미포함 (2011.12.31.기준)

고위공무원단 제도는 통합적 시야와 직무중심의 관리를 추구하는데, 기존의 1~3급의 계급을 폐지하여 “고위공무원단” 풀(pool)로 관리하고,

각 직위에는 소속과 관계없이 전체 풀에서 최적임자를 임용하도록 하였다. 또한 직무분석과 직무평가를 거쳐 직무의 곤란성과 책임성에 따라 각 직위의 직무등급을 설정함으로써 연공서열보다 ‘동일직무 동일보수(equal pay for equal work)’ 원칙에 따르고자 하였다. 고위공무원단 출범 당시 5개 등급(가~마)으로 구성된 직무등급은 2008년 인사운영의 경직성과 각 부처의 낮은 수용도, 대국(大局)제 개편에 따라 2개 등급으로 통합·축소되었다.⁴⁾ 즉, 기존의 가·나등급이 본부 실장 또는 소속기관장, 상임위원 직위인 ‘가’등급으로, 기존의 다·라·마등급이 본부 국장·심의관 또는 소속기관 부장급 직위인 ‘나’등급으로 바뀌었다.

<표 7> 개방형 및 공모 직위 지정 현황 (2011년 말 기준)

	개방형 직위		공모직위(고위공무원단)
	고위공무원단	과장급	
직위 수	165	81	총 37개 부처 90개 직위
	총 40개 부처 246개 직위		

또한 부처 장관이 자율적으로 임용하는 직위와는 별도로, 개방을 확대하고 경쟁을 촉진하기 위하여 민간과 경쟁하는 개방형 직위 제도와 타 부처 공무원과 경쟁하는 공모 직위 제도를 도입·운영하고 있다. 이를 통해 다양한 배경의 민간 전문인력을 공직에 보다 많이 영입하여 공무원 조직의 순혈주의를 극복하고 일 잘하는 정부를 구현하고자 한다. 구체적으로 개방형 직위 제도란 전체 직위의 20% 범위 내에서 전문성·민주성·변화필요성이 요구되는 직위를 대상으로 지원자의 범위를 민간까지 확대하여 공직 내·외에서 최적격자 임용하는 것으로 2000년부터 운영되어 최근에는 과장급 직위까지 그 범위를 단계적으로 확장하고 있다. 고위공무원단 제도 도입과 함께 시행된 공모 직위 제도의 경우 전 직위의

4) 2006년 7월 직무등급별 비중 : 가등급(10.0%), 나등급(9.8%), 다등급(27.3%), 라등급(26.6%), 마등급(24.2%), 미배정(2.1%)

30% 범위 내에서 효율적 정책수립과 관리 또는 부처 간 통합·조정이 필요한 직위에 모든 부처의 공무원을 대상으로 공직 내에서 최적격자 임용하는 제도이다. 최근에는 개방형 직위 수와 공모 직위 수를 합쳐 고위공무원단 직위 총수의 30% 내외로 통합·운영할 수 있도록 하여 각 부처의 인사자율성 확대한 바 있다.

그리고 고위공무원은 개인의 성과목표·평가기준 등을 상급자와 협의하여 직무성과계약을 체결하는데, 목표달성도 등 성과평가결과에 따라 직무성과급을 차등 지급하도록 하여 성과에 따른 책임성을 강화하였다. 성과평가 제도 도입 당시에는 5개 등급의 절대평가 방식이었으나, 2009년 상대평가 요소를 도입하여 최상위 등급은 20% 이하 및 하위 2개 등급은 10% 이상 인원비율을 설정하도록 강화하였다. 그리고 보수는 직무성과급적 연봉제가 적용되는데, 이는 개인의 경력과 누적 성과가 반영된 속인(屬人)적 성격의 ‘기준급’과 직무등급별로 차등되는 ‘직무급’, 그리고 업무실적에 따른 ‘성과급’으로 이루어진다.

만약 성과와 능력이 현저히 미달할 경우에는 고위공무원 적격심사를 통해 퇴출할 수 있도록 했는데, 매 5년마다 실시하는 정기적격심사와 일정한 요건이 발생할 경우 실시하는 수시적격심사가 있다.⁵⁾

<그림 3> 고위공무원단 보수체계



5) 수시적격심사는 성과평가 최하위 총 2년 이상 또는 일정한 사유의 무보직 총 2년 이상일 경우 실시한다.

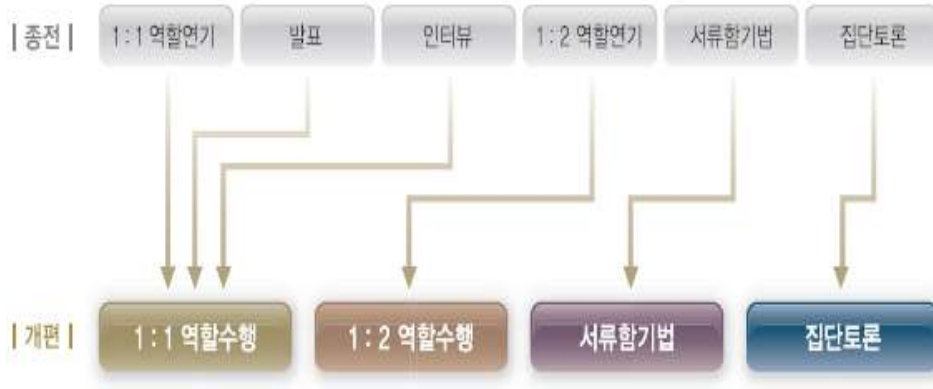
마지막으로 고위직 공무원의 역량과 능력발전을 촉진시키고자 역량평가를 실시한다. 역량평가 통과 여부는 고위공무원 후보자가 되는 요건이 되므로 고위직으로서의 능력과 자질을 사전에 검증하게 된다. 고위공무원단 진입은 자격요건, 임용절차, 능력과 전문성을 종합적으로 심사하는 고위공무원임용심사위원회의 검증을 거쳐 최종적으로 이루어진다.

<표 8> 고위공무원단 역량평가 개요



○ 평가방법 : 역할수행 (1:1, 1:2), 집단토론, 서류합기법 (4개)

※ 실행과제 조정 : 6개 → 4개



○ 평가자 : 9명의 평가자(심리·경영·행정학 교수 등 민간 전문가, 전·현직 고위공무원 등)가 6명의 피평가자를 Blind방식으로 중첩적으로 평가

○ 통과기준 : 평가자가 역량별로 평가한 결과를 평가자회의를 통해 합의하여 최종 확정하며, 전체 평균점수가 5점 만점 중 2.5점 이상인 경우 통과 (절대평가)

* 자료 : 행정안전부 고위공무원정책과(2010b)

라. 고위외무공무원단 제도

고위외무공무원단이라는 별도의 고위공무원단 제도에 대한 논의가 있는 것은 아니나, 일반적으로 고위공무원단 제도를 시행하는 국가에서는 외무공무원도 그 대상에 포함되는지 여부, 그리고 만약 포함될 경우 외무직의 특수성을 인정할 것인지에 대한 논의가 있다. 이러한 논의는 논리적 결론에 이르기보다 직업외교관계 등 일반직 공무원과 다른 외무공무원의 특수성을 얼마나 인정하느냐에 대한 정책적 판단이라 할 수 있다. 고위공무원단에 외무직을 포함시키지 않는 국가로는 미국, 영국, 네

덜란드가 있고, 포함시키는 국가로는 캐나다, 호주 등이 있다. 외무직을 고위공무원단에 포함하는 나라들은 주로 내각제 국가이나, 정치제도와 관련정보다는 외무공무원에 대한 별도의 법령이 존재하는지 여부로 구분될 수 있다. 그런데 이 경우에도 각 국가마다 특색 있는데, 미국과 영국은 우리나라의 감사원과 같이 외무부에 별도의 고위공무원단을 구성하여 운영하고 있으며, 네덜란드는 외무부의 일반직공무원만 포함하기도 한다. 또한 캐나다와 호주는 외무공무원을 고위공무원단에 포함시키고 있음에도 불구하고 재외공관 직위에 대해서는 일정한 독자성을 보장하고 있다.

<표 9> 국가별 고위공무원단의 외무직 포함여부 비교

구 분	외무직 비포함 국가		외무직 포함 국가	
	미국	영국	캐나다	호주
정치형태	대통령제	내각제(입헌군주)	내각제	내각제
외무직 법규	있음	있음	없음	없음
비 고	별도 고공단 (Foreign Service Act)	별도 고공단 (Diplomatic Service Order in Council)	자체 인재 풀과 별도 선발절차	재외공관 직위는 비개방(독자성)

* 자료 : 외교통상부 내부자료(2007)

3. 선행연구 검토

일찍이 공직체계에 관한 연구는 1963년 직위분류법 제정과 함께 논의되었는데, 김승엽(1967)은 직위분류제의 성공적인 정착을 위한 저항극복과 합리적 직무분석 방안 등을 제시하였다. 이후 계급제에 대한 문제점을 지적하고, 공무원 인사개혁에 대한 주장은 하태권 외(2000), 김명식(2003), 김영우(2005) 등 많은 학자와 실무자에 의하여 여러 가지 논의가 제기된 바 있다.

우리나라에서 고위공무원단 제도에 관한 최초의 연구는 제도를 소개하고 공공부문의 경쟁체제로서 고위공무원단의 필요성을 역설한 김판석·이선우(1998)의 논문이라고 보인다. 그리고 이상윤(1998)은 미국의 SES 제도에 대한 분석을 통하여 한국 고위공무원단 제도 도입에 관한 시사점을 제시한 바 있다.

고위공무원단에 대해 본격적인 연구가 시작된 시점은 이 제도가 2003년 참여정부의 ‘인사개혁 로드맵’ 주요과제로 선정된 이후부터이다. 이 시기 연구들의 특징은 고위공무원단 제도를 앞서 시행한 외국의 사례를 비교하여 한국에 도입할 경우 고려해야 하는 시사점 등을 도출한 것이다. 김명식(2004)은 호주 연방정부의 고위공무원단 제도를 연구하였고, 김영우(2004)는 프랑스 고위공무원의 보수제도를, 그리고 남궁근(2004)은 뉴질랜드 고위공무원단 훈련과 제도 운영을 소개하였다. 또한 연원정(2004)은 미국의 고위공무원단(SES)의 채용·이동·성과관리 등 각 제도요소를 소개하였고, 김우종(2005)은 영국 고위공무원단(SCS)의 성과관리·보수제도를 제시하였다. 특히, 미국 제도에 대한 연구는 이후에도 지속되어 박천오(2006)는 미국 SES의 직위분류나 핵심 자격요건 등을 연구하였으며, 조규범(2006)은 미국 SES의 성과관리 시스템 등에 대해 소개한 바 있다.

나아가 각 국가들의 고위공무원단 제도를 비교한 연구도 있었는데, 김근세(2004)는 Huddleston의 네 가지 이념형을 소개하면서 외국 고위공무원단 제도의 성격을 비교·분석하였다. 또한 안중현·박천오(2004)의 경우 미국의 고위공무원단(SES)과 영국의 고위공무원단(SCS)을 상호 비교 분석한 바 있고, 황인수 외(2004)는 고위공무원단 교육훈련에 관해 선진국들의 사례를 연구하였으며, 남궁근 외(2005)는 미국, 영국, 호주, 캐나다의 고위공무원단 제도를 종합적으로 비교 분석하여 우리나라 제도 도입에 따른 문제점과 개선방안을 제시하였다.

본격적으로 고위공무원단 제도가 논의되면서 성공적인 제도 도입과 정착, 구체적 제도 설계에 관한 연구가 나타났는데, 진종순·이화진

(2005) 및 진중순(2006)은 미국 고위공무원단 교육훈련에 관한 분석을 통하여 우리나라의 시사점을 도출하면서 국가 가치와 인성, 민주적 리더십을 강조하였다. 강철승(2006)은 다양한 사례에 대한 충분한 사전검토를 통해 한국의 제도적 유산과 문화적 특성을 잘 반영할 필요가 있음을 강조하면서 여러 보완 방안을 제시하였다. 배정인(2006) 역시 고위공무원단 정착을 위한 문제점과 그 해결책을 연구하였으며, 이우권(2006)은 선진국 제도와 비교를 통해 우리나라에서의 효율적인 운영방안을 제시하였다. 김연수·김근세(2007)의 연구는 Huddleston의 고위공무원 네 가지 모형에 따라 각국의 고위공무원단을 비교분석하고⁶⁾, 한국은 엘리트 모형에 가까움을 지적하면서 제도의 성공적 안착을 위한 제언을 하였다.

2006년 7월부터 우리나라에서 고위공무원단 제도가 시행된 이후부터 연구의 초점은 고위공무원단 제도의 성과를 평가하기 위한 것으로 바뀌기 시작하였다. 제도 시행 1년 시점에서 권용수(2007)는 가시적 성과를 진단하기 보다는 성공적 정착을 위한 과제를 제시하였고, 배귀희(2007)는 고위공무원단 후보군의 교육훈련을 평가한 후, 역량 강화를 위한 시사점을 제시하였다. 고위공무원단 제도의 효과에 관한 종합적인 평가를 시도한 것은 조경호 외(2007)와 하태권 외(2007)의 연구가 대표적이다. 조경호 외(2007)는 고위공무원단 제도의 운영성과를 평가하기 위한 모델과 세부지표를 설계하고 그 지표에 따라 정량·정성적 평가를 시도하였다. 그리고 하태권 외(2007)는 제도 운영실태에 관해 설문과 면접 조사 결과를 분석하여 성과와 문제점을 도출한 후, 성공요인과 장애요인에 따른 향후 추진전략을 모색하였다. 박영원(2008)은 한국의 고위공무원단 제도를 미국·영국과의 비교를 통해 평가하였고, 하미승(2008)은 제도의 효과성을 공직 개방성과 직무 향상도로 규정한 후 여기에 영향을 미치는 요소의 상관계수를 분석하였다. 이재호 외(2008)는 각국의 사례를 분석

6) Huddleston의 네 가지 모형으로 ① 기관전문가(agency specialist)형 ② 유럽형 엘리트집단(European-style Elite Corps)형 ③ 정치적 기제(political machine)형 ④ 기관관리자(corporate manager)형이 있다(Huddleston, 1992: 178~184).

하고 BSC 관점에서 시사점을 도출한 바 있다⁷⁾. 김국현(2009)은 공무원과 민간 전문가를 대상으로 설문조사를 통하여 고위공무원단 제도에 대한 인식을 평가하였으며, 조성한 외(2009)는 보다 구체적으로 개방형 및 공모 직위 제도의 운영성과와 발전방안에 대해 외부임용률과 임용자를 분석하였다.

한편, 제도에 대한 성과평가와는 별개로 연구범위를 확장하고자 하는 시도도 있었는데, 오성호(2007)와 권경득 외(2007)는 고위공무원단 제도의 지방자치단체에 도입을 통한 지방공무원 역량강화 및 지방정부 경쟁력 제고의 문제를 검토하였다. 한인근(2010)은 영국과 미국의 고위공무원단 설립한 역사적 배경을 소개하여 한국 고위공무원단 제도의 발전방향을 명확히 하고자 하였다. 그리고 권영주 외(2010)는 우리나라에 고위공무원단이 설립되는 과정을 ‘결절된 균형’이라는 이론을 도입하여 정치과정론 입장에서 심층 분석하였다. 최근에는 고위공무원단 제도 자체를 다루는 연구는 드물고, 김복태 외(2012)와 같이 정부 고위직을 ‘고위공무원단’으로 설정하는 등 각종 연구에서 고위공무원단의 개념과 자료가 활용되고 있다.

<표 10> 고위공무원단 제도 관련 선행연구

제 도 소 개	도 입	김 판석·이 선 우 (1998)	‘고위공무원단 제도 도입과 활용방안 모색: 중앙정부 관리자들의 고위공무원단 제도에 대한 의식조사’
		이상윤(1998)	‘미국 고위공무원단(SES) 제도에 관한 연구’
	사 례 연 구	김명식(2004)	‘호주 연방정부의 고위공무원제도(SES)’
		김영우(2004)	‘프랑스 고위공무원 보수제도’
		남궁근(2004)	‘뉴질랜드 고위공무원 훈련과 고위공무원단 운영’
		연원정(2004)	‘미국의 고위공무원단 제도’
		김우종(2005)	‘영국 고위공무원단(SCS)의 성과관리와 보상’

7) BSC(Balanced Scorecard: 균형성과표)란 조직의 성과 측정 및 관리의 초점을 조직의 전체적 목적과 전략에서 ‘재정적 관점’외에 ‘고객’, ‘내부 프로세스’, ‘학습과 성장’이라는 새로운 관점으로 측정한다(Kaplan & Norton. 1996).

		박천오(2006)	‘미국 고위공무원단 제도의 특징’
		조규범(2006)	‘미국의 고위공무원단 제도’
	비 교 분 석	김근세(2004)	‘고위공무원단 제도의 의의’
		안 중 현 · 박 천 오 (2004)	‘고위공무원단 제도 : 특징과 설계’
		남궁근 · 하태권 · 박 천 오 · 김 영 우 (2005)	‘고위공무원단 도입에 따른 문제점 분석과 개선 방안 연구: 주요국가 사례연구’
제 도 설 계	교 육 훈 련	황인수 · 배응환 · 강주현(2004)	‘고위공무원단 핵심역량 강화를 위한 교육훈련 프로그램 개발’
		진 중 순 · 이 화 진 (2005)	‘교육공무원단 후보자 양성 교육훈련에 관한 연구’
		진중순(2006)	‘미국과 우리나라의 고위공무원 교육훈련 프로그램’
	정 착 안 영	강철승(2006)	‘한국 고위공무원단 제도의 문제점과 개선방안’
		배정인(2006)	‘고위공무원단 제도의 도입과 정착에 관한 연구’
		이우권(2006)	‘고위공무원단 제도의 설계와 효율적인 운영방안’
		김 연 수 · 김 근 세 (2007)	‘고위공무원단 제도 비교분석’
제 도 시 행	성 과 평 가	권용수(2007)	‘한국 고위공무원단 제도의 성공적 정착을 위한 과제’
		배귀희(2007)	‘전략적 인적자원관리 관점에서의 고위공무원단 후보 군의 역량강화에 관한 연구’
		이근주 · 백종섭 · 권경득(2007)	‘고위공무원단 성과평가의 적정성 수준 지수 개발에 관한 연구’
		조경호 · 오우식 · 이 석 환 · 진 중 순 (2007)	‘고위공무원단 제도 운영성과 평가’
		하태권 · 박천오 · 이선우 · 이근주 · 진중순(2007)	‘고위공무원단 제도 운영성과 및 개선방안 연구’
		박영원(2008)	‘고위공무원단 제도의 평가와 개선방안’
		하미승(2008)	‘고위공무원단제도(SCS)의 효과성 결정요인에 관한 연구: 한국의 국가공무원을 대상으로’
		조경호 · 진중순 · 이석환(2008)	‘고위공무원단 제도의 운영성과 평가모형과 발전방안’
		이재호 · 최순영 · 황성원 · 황혜신	‘고위공무원단 제도 평가와 개선방안 연구’

		(2008)
		김국현(2009) '고위공무원단 제도의 평가에 관한 연구: 공무원과 전문가의 인식을 중심으로'
		조성한·이근주·전영한(2009) '개방형 공모 직위제도 운영성과 및 발전방안'
	지방 도 입	오성호(2007) '지방자치단체의 고위공무원단 제도 도입'
		권경득·권오철·금창호·김병국·서동희·서원석(2007) '지방고위공무원단 제도의 도입방안'
	기 타	한인근(2010) '영·미 고위공무원단 설립의 역사적 배경에 관한 연구'
		권영주·권경득(2010) '한국 고위공무원단 제도의 도입 과정에 관한 연구'

이 같은 선행연구 검토 결과 고위공무원단 제도 자체에 대한 소개와 분석은 상당히 축적되어 있으며, 그 시행성과에 대한 연구에서는 고위공무원단 제도를 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다. 먼저 조경호 외(2007)의 경우 고위공무원단 제도의 각각의 전략목표와 세부제도별 운영성과 지표를 마련하였는데, 이를 바탕으로 제도 1년의 성과를 정량적·정성적으로 평가하였다. 정량적 평가는 개방형·공모직위 제도의 외부임용률과 경쟁률 결과를 측정하였는데, 이러한 외부임용률(개방형 민간인 임용률 23%, 공모직위 타 부처 임용률 56.8%)이 비교적 우수한 것으로 판단하면서도 향후 증가율 경향이 더욱 중요하다고 하였다. 정성적 결과로는 고위공무원단 제도 전반에 대한 공감이 53.4%, 제도 도입 이후 자신의 역량개발 노력도 향상이 67.6%에 이르는 등 제도 도입 1년의 성과를 어느 정도 인정하고 있다.

다음으로 하태권 외(2007)의 연구에서는 제도의 운영성과를 평가하기 위해 고위공무원단 소속 공무원(68.8%)과 팀(과)장급 공무원(30.4%)을 대상으로 설문조사한 결과를 다양한 각도에서 분석하였다. 이에 따르면 응답 집단 간(소속 부처 및 기관별, 직무등급 또는 경력별)의 차이가 존

재하기도 하지만 제도 도입취지에 대해서는 71.2%가 동의하였으며, 과반수가 제도의 성과를 긍정적으로 답하였다. 또한 현재의 효과보다 미래의 구체적 성과에 대해 평균적으로 높이 평가하고 있었다. 반면 공무원 신분 불안 등의 부작용도 염려하고 있는 것으로 나타났다. 이 연구에서는 장·차관과 고위공무원 인터뷰를 통해 부처의 인사 자율권과 우수인재의 개방형 직위 충원에 대한 문제점도 지적되었다.

그러나 설문조사를 통한 인식조사나 평균적 통계라는 표면적 결과만으로는 정부 조직 내에서 고위공무원단 제도가 진정한 인사개혁을 이루고 있는지는 보기에는 부족하다고 생각된다. 어느 선행연구들에서도 실제 고위공무원단 인사운영 과정이 어떻게 이루어지고 있는지, 제도가 현실에서 적용되는 구체적 모습이 어떠한지를 통해 고위공무원단 제도를 평가한 적은 없었다. 즉, 고위공무원단 제도가 기존의 계급제적 인사체계에서 구체적으로 어떤 변화를 가져왔고 어떠한 마찰을 일으키는지에 대한 분석은 아직까지 미흡하다고 여겨진다. 그래서 사례를 통해 부처의 고위공무원단 제도가 운영되는 구체적 모습으로 제도를 보다 쉽게 이해할 필요가 있다. 그리고 그 과정에서 고위공무원단 제도를 통한 공무원 인사개혁의 성과를 살펴볼 수 있는 동시에 그 운영상 한계점도 드러날 것으로 생각한다.

이러한 실제 운영모습을 알아보기 위해서는 특정부처를 대상으로 사례연구가 필요한데, 외교통상부는 단일 부처로는 고위공무원단의 수가 가장 많기 때문에 여러 가지 운영의 모습과 적용 사례를 볼 수 있어 어느 부처보다도 적합하다고 판단하였다. 더구나 한국 고위공무원단 제도는 일반직 공무원뿐만 아니라 외무공무원에도 적용되고 있음에도 불구하고, 그동안 고위외무공무원단에 대한 개요나 일반직과의 차이에 대한 소개조차 없었다. 이러한 맥락에서 외교통상부라는 특정부처와 고위외무공무원단 제도의 운영 모습을 구체적으로 연구해 볼 필요가 있다.

제3장 연구문제와 연구설계

1. 연구문제 및 분석틀

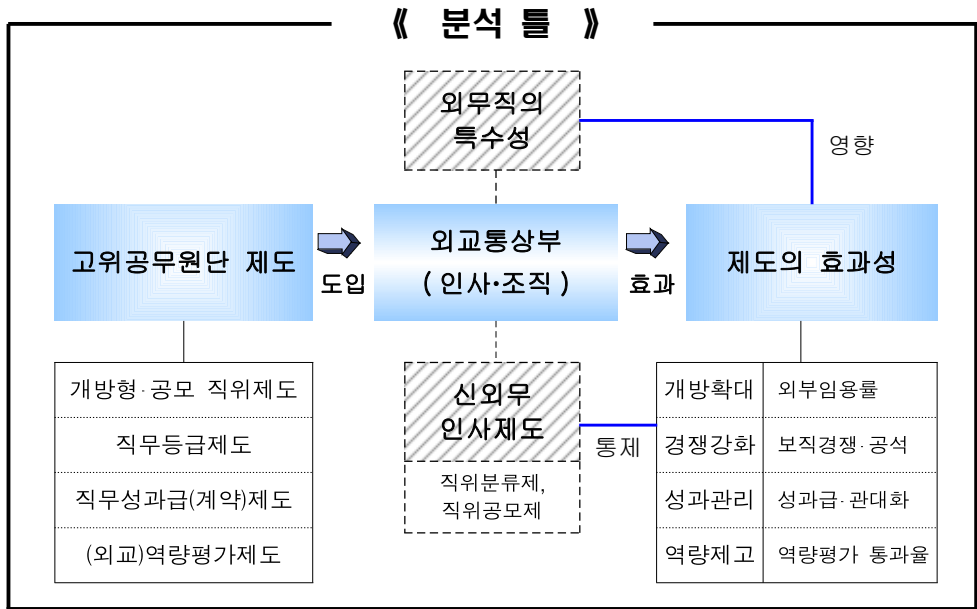
본 연구에서는 기존 외교통상부 신인사제도와 구별되는 고위외무공무원단 제도의 각 세부 제도 - 개방형·공모 직위제도, 직무등급제도, 직무성과급제도, 역량평가제도 - 들이 외교통상부의 본부 실·국장급 및 재외공관 공사급 직위를 대상으로 실제 운용되는 모습을 살펴볼 것이다. 이를 통해 고위공무원단 제도가 개방과 경쟁, 성과와 책임, 그리고 역량 제고라는 제도의 당초 기대효과에 기여하고 있는지를 검증해보고자 한다. 그리고 나아가 이러한 결과들이 기존 선행연구와 차이점이 있는지 분석해 보고, 만약 차이점이 나타날 경우 그 원인이 외교통상부의 어떠한 특성 때문인지도 알아보고자 한다.

즉, 고위공무원단 제도의 외교통상부 도입이 과연 기존의 계급제로 인해 비롯된 인사행정의 여러 한계를 극복하여 당초 의도한 제도의 긍정적 가치를 구현하고 있는지 실제 확인하는 것이다. 이를 통해 우리나라 고위공무원단 제도의 효과성 또는 성공가능성을 타진하고, 인사행정 발전과 정부경쟁력 강화를 위해 필요한 과제를 도출해 보고자 한다. 연구의 분석단위는 조직 측면에서는 외교통상부의 실·국장급(직무등급 10~13등급)에 해당하는 직위의 공무원군(群)이며, 정책 측면에서는 일반 고위공무원단 제도와 차별성이 있는 고위외무공무원단 제도이다. 그리고 그 분석 수준은 외교통상부 고위공무원단 집단을 둘러싼 변화이다. 그러므로 본 연구는 개인의 행태나 범사회적 전체가 아닌, 관리주의적 시각에서 특정한 조직에 적용한 이론이나 정책의 집행 사례를 대상범위로 하여 그것의 영향을 집단의 수준에서 분석해 보고자 하는 중범위·중위수준(meso-level)의 연구라 할 수 있다.

그리고 <그림 4>에서 표현된 연구 분석틀과 같이 고위공무원단 제도

가 도입되기 이전부터 운영되어 오던 기존의 신외무인사제도의 요소는 통제하여 제도의 효과성을 살펴보되, 일반직과는 차별되는 외무직의 특수성이 제도에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해서는 추가적으로 검토해보고자 한다.

<그림 4> 연구분석 틀



이렇게 연구대상 및 범위를 외교통상부의 고위공무원단으로 설정한 이유는 전체 고위공무원단 구성 비율에 있어 외교통상부의 고위공무원이 차지하는 비율(19.2%)이 가장 높기 때문이다.⁸⁾ 결국 외교부 사례를 통하여 제도가 적용되는 다양한 운영 사례를 볼 수 있고, 일정한 모수 이상을 대상으로 하는 각종 통계 결과도 유의미하게 해석할 수 있을 것이다. 또한 외교부를 선택한 까닭은 우리나라 고위공무원단 제도가 직무등급 설정, 직위공모제 등 직위분류제적 요소가 많은데, 외교통상부의 경우 이

8) 주요 부처의 고위공무원단 현원 (2011년 말 기준)

: 외교통상부 290명, 행정안전부(지방자치단체 직위 포함) 112명, 교육과학기술부 82명, 기획재정부 60명, 지식경제부 57명

미 2001년부터 직위분류제를 시행하고 있어 고위공무원단 제도의 수용성이 높을 것이라는 예상 때문이다. 이뿐만 아니라, 외교통상부 고위공무원단 제도 도입 과정에서 조직 내외의 찬반에 대한 많은 논란이 있었는데, 그 과정에서 일부 제도의 수정·변경이 발생한 사실을 살펴보는 것은 고위공무원단 제도의 효과 분석에 중요한 참고가 될 수 있다고 생각하였다. 나아가 이러한 도입 논란과 외교통상부라는 조직적 특성이 고위공무원단 제도의 수용과 성과결과에 영향을 미쳤는지에 대한 연구도 향후 제도의 발전에 의미 있는 시사점을 줄 수 있을 것이다.

2. 개념의 정의

본 연구의 주요 개념은 ‘고위공무원단 제도’와 그 ‘효과성’인데, 이를 구체적으로 분석하기 위해서는 개념의 조작적 정의와 그 개념에 대한 하위 변수 및 지표의 설정이 필요하다.

‘고위공무원단 제도’란 앞서 언급한 바와 같이 중앙부처 실·국장급 공무원을 통합관리하는 등의 전략적 인사시스템이라고 정의할 수 있고, 구체적으로 고위공무원단 인적자원관리의 각 활동을 구성하는 주요 하위 요소의 총체로 볼 수 있다. 그러므로 독립변수로서 고위공무원단 제도의 각 요소별 제도는 개방형 직위 및 공모 직위제도(확보), 직무등급제와 그에 따른 통합운영(유지·활용), 직무성과계약과 직무성과급제(평가·보상), 역량평가제도(확보·개발 등)이다. 특히, 이번 연구대상과 관련하여 독립변수는 외교통상부의 고위공무원단 제도인 ‘고위외무공무원단 제도’로 특정할 수 있다. 그러므로 앞서 이론적 논의에서 살펴본 바와 같이 다른 일반직 고위공무원단 제도와 비교하여 고위외무공무원단이 지니는 특수성과 차별성을 고려할 필요가 있다.

반면 종속변수로서 ‘제도의 효과성’은 고위공무원단 제도를 통해 획득하고자 하는 주요 가치 또는 성과목표로 볼 수 있다. 즉, 고위공무원단

제도의 도입 취지가 계급제를 극복하고 인사혁신을 통하여 정부경쟁력을 제고하는 것인데, 기존의 폐쇄성과 낮은 전문성을 극복하기 위한 ‘개방과 경쟁’, 형식적인 성과관리체계의 개선이라는 ‘성과와 책임’, 그리고 공직의 무사안일 방지 등 ‘역량제고’의 성공 여부가 제도의 효과성을 의미한다. 이러한 요소들은 고위공무원단의 각 하위 제도(개방형·공모 직위 제도, 직무성과급제, 역량평가 등)의 주요 원리이며, 정부가 발간한 제도 매뉴얼에서도 고위공무원단의 운영 목표로 제시되고 있다.⁹⁾ 또한 다른 선행연구(조경호 외, 2007, 하태권 외, 2007)에서도 개방, 경쟁, 역량, 성과, 책임은 고위공무원단 제도의 전략목표 또는 제도 도입배경으로 설정되어 연구된 바 있다. 그리고 이러한 주요 목표들은 각각의 측정지표를 통해 비교가능하다.

구체적 측정지표로서 개방성의 경우에는 민간 또는 타 부처 공무원이 고위공무원 개방형 직위와 공모 직위에 각각 임용되는 비율인 외부임용률을 통해 파악하고자 한다. 특히 이는 개방형·공모 직위 제도의 성공 여부와 밀접한 관계가 있어 선행연구(조경호 외, 2007)에서도 개방 확대를 측정하는 성과지표를 개방형 직위의 민간인 지원율 및 임용률, 공모 직위의 타 부처 공무원 지원율과 임용률로 설정한 바 있다. 그리고 경쟁이라는 측면은 보직 경쟁의 양상이나 고위공무원단 직위의 공석 여부를 통해 파악하고자 하는데, 이는 재직자들의 경쟁에 대한 인식, 개방형 직위의 사전전보 및 직무대리 정도 등을 통해 파악할 수 있을 것이다. 또



* 행정안전부 고위공무원정책과(2010a)

한 성과에 따른 책임이 제대로 이루어지는지 보기 위하여 고위공무원단 성과평가의 관대화 정도를 살펴볼 예정이며, 성과에 따른 책임의 문제는 성과급이 보수에서 차지하는 비중을 통해 측정하고자 한다. 마지막으로 역량제고의 정도는 역량평가의 미통과율과 재직자들의 역량에 대한 인식 등으로 보고자 한다. 역량평가의 미통과율은 그 수치가 지나치게 낮을 경우 역량평가 제도가 단순히 통과의례로 전락하게 되므로 역량제고를 위한 동기부여 측면에서 중요한 의미를 지닌다.

한편 고위공무원단 제도와 유사한 기능을 할 수 있는 외교통상부의 직위분류제적 요소를 통제변수로 두고자 한다. 2001년 외교통상부 신의무인사제도에 의해 도입된 14등급의 직무등급제와 직위공모제, 그리고 자격심사제도는 고위공무원단의 직무등급제와 역량평가제도 등과의 유사한 성격을 가지지만, 구체적 내용과 운영방식에서 차이가 있기 때문에 이러한 요소가 종속변수에 끼친 영향에 대해서는 통제해야 할 것이다.

3. 자료조사방법

본 연구는 사례연구를 주된 연구방법으로 하고자 한다. 사례연구를 사용하는 이유는 기존의 고위공무원단 제도의 성과나 효과를 평가한 연구가 표본추출에 의한 설문조사 등에 의하여 결론을 도출하였지만, 실제 맥락을 이해하거나 제도의 현실 적합성을 설명하기에는 부족한 면이 있었기 때문이다.

사례연구란 조사자가 사건(event)에 대한 통제력이 없고 과거의 사건이 아니라 현재 생활 속에서 일어나는 현상을 연구대상으로 삼는 것으로, 어떤 특정한 사례에 대하여 모든 가능한 방법과 기술을 이용하여 종합적 연구를 수행함으로써, 그 사상을 전체적으로 파악하고 실증적 방법에 의하여 전체와의 연관성을 포착하는 조사이다. 사례연구를 통해 현실의 문제를 정확하게 진단하고 이에 대한 적실성 있는 방안을 제시할 수

있고, 현실을 전체적(holistic)으로 파악할 수 있으며, 가설검증의 연구와 함께 통계적 연구 역시 가능하다는 점이 장점이다(김병섭: 2008; 232~234). 나아가 사례연구를 통해 다소 추상적인 고위공무원단 제도에 대한 이해와 접근성을 보다 높일 수 있다고 기대하기 때문이다. 보다 구체적으로 이번 사례연구는 Gluckman의 분류에 따르면 서로 관련이 깊은 사건이나 제도들의 집합을 연구하는 사회적 상황 서술(social situation)인 동시에, Eckstein의 분류상 이전의 연구나 절차에 의해 이룩된 해석적 패러다임을 테스트하기 위한 개연성 검증 연구(plausibility-probe studies)가 될 것으로 본다.

우선, 구체적인 연구를 진행하기 위하여 고위공무원단 제도의 개요와 도입배경에 대한 정부보고서나 기록물 등의 문헌조사를 실시하였다. 고위공무원단 제도가 당시 정부 인사제도와 법령을 총괄하던 중앙인사위원회의 주도로 도입되었던 것과는 달리, 고위외무공무원단 도입을 위해서는 외교통상부의 외무공무원 인사법령 개정이 필요했고 그 과정에서 내부 반발 등 많은 논란을 야기하였다. 이러한 도입과 시행에서의 저항이나 갈등요인을 당시 정책보고서나 검토기록을 통해 확인하고, 이후 제도의 성과에도 영향을 미쳤는지 보고자 하였다.

그리고 고위외무공무원단 제도 시행의 경과 및 실제 인사운영에 대한 내용은 외교통상부 내부 인사 담당자와의 심층면접 및 연구자의 참여 관찰을 통하여 파악하였다. 즉, 연구 수행자가 2011년 12월부터 2012년 11월 말까지 약 1년간 외교통상부 인사기획관실에 실제 근무하면서 내부인(insider)과 라뽀(rapport)¹⁰⁾를 형성하고 고위외무공무원에 대한 실제 채용과 전보, 인사교류, 퇴직 등 인사전반을 살펴볼 수 있었다. 이러한 실제 현지조사를 통해 제도에 대한 내부인식과 실제 운영과정에서의 효과나 문제점, 그리고 그러한 이유 등을 체득할 수 있었다고 본다.

10) 라뽀란 공감·신뢰를 바탕으로 피면담자와 친밀한 관계, 마음의 유대를 형성하는 것을 일컫는데, 인류학에서는 어떤 사람에게 가능한 대로 전면적으로 참여하고 관찰하도록 허용하는 호의의 감정이라고 한다(슈스키&컬버트, 이문웅 역, 1994: 170).

또한 2011년 5월 중앙부처 실·국장급의 고위공무원단과 인사담당을 비롯한 과장급 직원을 대상으로 행정안전부와 한국인사행정학회(이선우 외, 2011)가 공동으로 실시한 고위공무원단 제도에 대한 설문조사를 참고하였다. 이 외에도 고위공무원단 제도의 효과성을 보다 객관적으로 분석하기 위하여 기타 통계 결과도 활용하여 다른 부처 및 일반 고위공무원단 제도의 시행효과와 비교 분석해 보고자 한다.

제4장 외교통상부 고위공무원단 제도 도입과 운영

1. 외교통상부 인사제도와 고위공무원단 제도 도입경과

가. 외교통상부 인사의 특징

외무공무원에 관한 규정은 1981년 특별법이 제정되기 이전까지 국가공무원법에 포함되었고, 특명전권대사는 임용의 정치적 성격을 감안하여 별정직으로 분류되고 있었다. 현재의 외무공무원법도 상당 부분 국가공무원법의 일반직 규정을 준용하거나 유사한 내용으로 이루어져 있다¹¹⁾. 이러한 이유는 비록 외무공무원이 법관, 검사, 경찰, 소방관, 군인, 교사 등과 같은 특정직 공무원이지만, 국내에서의 업무의 성격 및 연관성 측면에서 일반직 공무원과 유사한 면이 많기 때문일 것이다. 즉, 신규 임용자의 공채는 행정안전부에서 공통관리(인력계획·출제 및 합격자 관리·시보임용)하고 있고, 보수표도 “일반직에 준하는 특정직”으로 분류하고 있으며, 국내 본부 직급체계도 일반직과 동일하다. 이러한 측면에서 외무공무원은 특정직으로의 존치 필요성이 끊임없이 위협받고 있는 것도 사실이다.

한편으로 외무공무원은 국가안보와 기밀사항을 취급하고 대외교섭 등 국익보호 업무를 수행하므로 해외근무 시 일반 공무원보다 엄격한 복무규율 및 규제를 받는다.¹²⁾ 또한 외무공무원은 신분상으로 국가공무원

11) ‘외무공무원법’은 ‘국가공무원법’의 특별법적 지위를 가지므로 인사 관계 법령은 중앙인사관장기관인 행정안전부와 사전협의를 거쳐야 하며, 실제 인사운영상 많은 부분(채용, 전보 및 파견, 징계 등)에 관해 행정안전부와 협의·승인 절차를 거치도록 하고 있다.

12) 대통령령인 ‘재외공무원 복무규정’은 해외공관에서 근무하는 공무원의 복무에 관한 사항을 규정하고 있는데, 외교기밀 엄수·국제법 준수와 같은 공적 영역 외에도 재외공무원의 사적 부분과 그 동반가족에 대해서도 외교관가족으로서의 품위와 위신을

인 동시에 국제규범의 적용을 받는 외교관으로서 이중적 지위를 갖는다¹³⁾.

<표 11> 외무공무원과 일반직공무원의 비교

구 분	외무공무원	일반직공무원
자격 심사	참서관급 및 고위외무공무원, 공관장 직위 진입 전 자격심사	고공단 외 고위직 보임을 위한 별도의 자격심사제도 없음.
적격 심사	고위공무원 이외의 일반 외무공무 원도 적격심사 실시	고위공무원단 이외 직급에 대한 적격심사제도 없음.
특임 공관장	특임공관장(정치적 성격의 임용)	※ 없음
대외 직명	대외직명 부여	※ 없음
복 무	외무공무원 본인 및 가족의 외국 영주권 취득이 제한되고, 본인 외 가족의 외국 국적 취득도 제한	재외공관 근무시에만 외무공무원 법 및 재외공무원복무규정 적용
정 년	일반 60세 정년 외에 정년초과가 능 직위(64세)도 존재	60세
당연 퇴직	10년 재직 공관장 당연퇴직, 14등 급자의 무보직시 당연퇴직	※ 없음

또한 외무공무원은 본부-재외공관을 돌아가면서 장기간 해외 근무하는데, 이는 선·후진국간의 교차근무(이른바 ‘온탕·냉탕 인사’)를 통하여 선호부임지에 대한 기회를 골고루 부여하는 한편, 험지를 비롯한 다양한 환경을 경험하도록 함으로써 직업외교관을 육성하고자 하는 목적 때문이다. 이러한 인사는 재외공관장 인선 절차 및 주재국과의 외교관계 등의

유지하도록 하고 있다.

13) ‘외교관계에 관한 비엔나협약’ 및 ‘영사관계에 관한 비엔나협약’에 따른 대외직명

외 교	대사 Ambassador	공사 Minister	공사참사관 Minister- Counsellor	참사관 Counsellor	1등서기관 First Secretary	2등서기관 Second Secretary	3등서기관 Third Secretary
영 사	총영사 Consul-General		부총영사 Deputy Consul-General	영사 Consul			부영사 Vice Consul

이유로 매년 춘계·추계(2월, 8월) 정례적으로 실시하고 있다.

특히, 전문성과 인사의 공정성을 위해 2001년 도입한 ‘신외무인사제도’는 정부 최초로 계급제를 폐지하고 직무등급제를 실시하는 등 본격적인 직위분류제를 실시하였다.¹⁴⁾ 이를 위해 직위공모제도와 다면평가제도를 실시하였고¹⁵⁾, 2004년에는 외무공무원의 자질을 정기적으로 심사하는 적격심사제도를 도입하였다¹⁶⁾. 2006년에는 일정 직위 이상의 보임을 위한 자격심사제도¹⁷⁾도 시행하였는데, 참서관급, 국장급, 공관장급 각각의 주요 직위에 보임하기 위한 선결조건으로 기본 역량·자질에 대한 자격심사를 통과하도록 한 것이다. 그리고 직위분류제 운영은 참서관급(과장급/7등급) 이상 직위에 대하여 연봉제에 기반하여 실시하고 있는데, 직위별 개인의 보직지원에 따른 내부 직위공모가 원칙이다.

그러나 한편으로 이러한 외무공무원의 특수성을 지나치게 강조하여 배타적 순혈주의 및 폐쇄적·자의적 인사라는 비판이 제기되기도 한다. 외무고시 중심의 기수별 연공서열적 인사를 비롯하여 재외공관에서 타

14) 외교통상부 신외무인사제도 시행연혁(정책기획위원회, 2008: 82)

- 2000. 1.29. 외무공무원인사제도개편위원회 구성
- 2000. 5~12월 직무분석 실시
- 외무공무원법 개정(2000. 12) 및 하위법령 개정(2001. 1.)
- 2001. 7. 1.부터 신외무인사제도 시행

※ 외무공무원 직무등급 현황

직무등급	14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2
종전계급	특1	특2	1	2	3	4(과장급)	4	5	6	7	8		
보수제도	고정급적 연봉제		성과급적 연봉제						호봉제				

- 15) 다면평가 제도는 상사, 동료, 부하직원이 참가하는 평정결과를 보직·적격심사 등에 적용했으나, 2008년부터 국장급 인사에서는 미적용, 기타 직위는 참고로 활용한다.
- 16) 외교통상직은 재직경력 12·19년, 외무영사 및 외교정보직은 10·21년마다 실시하여 부적격자는 징계위원회 동의를 얻어 직권면직했으나, 2011년 이후 고위공무원과 참서관 이하를 분리하여 일정 요건(인사평정, 무보직) 해당시 적격심사를 실시한다.
- 17) 외무공무원 자격심사는 대상자의 외교 능력과 자질을 검증하기 위해 외국어능력·재직경력·인사평정·외교역량평가 등을 심사한다.

부처 출신자에 대한 차별(주재관의 대외직명, 업무추진비 사용 등에서 형평성 문제)¹⁸⁾ 등으로 효율적 인사운영이 어렵고 조직이 침체된다는 지적이다. 또한 재외공관 직위의 직무등급이 높은 것은 주재국과의 외교관계 또는 특명전권대사의 특수성을 고려한 까닭인데, 이를 국내까지 적용하여 고위직이 남של된다는 비판도 있다. 비록 외교상황의 급변으로 직무분석이 어려운 점을 감안하더라도 재외공관별 업무량 분석, 인력배분 및 직급의 적정성에 대한 심층적·종합적 진단이 미흡. 그리고 해외 순환근무 과정에서 공관 간 전보를 하지 않고 일단 국내로 귀임하였다가 차기 재외공관 발령 때까지 본부 대기하는 관행으로 과도한 무보직 대기자가 발생하는 문제도 지속되고 있다. 이 과정에서 고위공무원단제도 도입 이전에는 ‘정원이체제도’의 편법적 운영이 지적되곤 하였다.¹⁹⁾

나. 고위외무공무원단 제도 도입경과

고위공무원단 제도는 당초 직무 중요도가 높은 중앙부처 실·국장급의 통합관리를 위해 모든 특정직공무원도 고위공무원단에 포함시키고자 하였으나, 계급제적 위계질서(군인, 경찰)가 요구되거나 특별한 자격요건(검찰, 교원)이 필요한 특정직공무원은 제외되었다(정책기획위원회, 2008: 21). 외무공무원의 경우 업무 연관성이나 타 부처와의 교류가능성, 그리고 계급제가 폐지되었다는 점에서 외무공무원도 고위공무원단에 함께 참여하는 것으로 2004년 11월 대통령 보고되었다.

18) 타 부처 국장급 공무원이 주재관 발령시 고시 기수 등을 이유로 주로 과장급 대외직명(참사관·공사참사관)을 부여하고, 대사관 업무추진비와 관용차량 사용과 관련한 차별도 빈번히 발생한다고 한다.(주재관 경험자 인터뷰 및 내일신문, 2007년 1월 15일)

19) ‘정원이체제도’란 장기 해외 순환근무에 따른 국내 본부대기의 불가피성을 인정하여 외교부 직제에서 본부와 재외공관 간에 정원의 일정 범위(8%) 이내의 인원을 상호 이체할 수 있도록 한 제도이다. 그러나 이 제도는 인사의 투명성 제고 및 직위분류제에서 이체 개념의 모순(‘이체’란 사람을 이동시킨다는 것으로 직무 중심의 인사가 아닌 계급제적 방식)으로 2005년 12월 폐지되었다.

하지만 외교부는 재외공관 직위를 고위공무원단에서 제외할 것을 요구하는 등 참여범위와 방법에 있어 외무직의 특수성을 반영하는 문제로 인해 도입에 난항이 거듭되었다. 2004년 11월부터 1년 반여 동안 당시 중앙인사위원회와 외교통상부의 양측 입장차이가 지속되었고, 고위공무원단 제도 시행이 임박한 2006년 5월에 이르러 청와대의 관계부처 조정 회의에서 “고위공무원단 제도의 보편적 원칙과 기준을 따르되, 외무공무원의 특수성을 배려한다”는 기본적 합의가 도출되었다. 그리하여 외교역량 강화라는 명분하에 재외공관과 해외근무의 특수성을 고려한 외무공무원법 개정안을 제출하기로 하였다.

그러나 당시 재외공관 직위의 고위공무원단 포함 여부에 대한 구체적인 합의가 이루어지지 않은 상태에서 여전히 외교부의 내부 반발이 적지 않았으며,²⁰⁾ 일정상 7월로 다가온 고위공무원단 출범시기를 맞추기에도 촉박하였다. 국회의 입법화 과정도 순탄하게 진행되지만은 않았는데, 6월 임시국회에서 당시 여당인 ‘열린우리당’의 정의용 의원(외교부 출신) 등의 거센 반대로 법안 심의 자체가 지연되어 2006년까지 법안처리가 무산되었다. 이후 청와대의 적극 개입의지와 외교부의 의원별 설득, 일반직 고위공무원단 제도에 대한 긍정적 평가와 맞물려 다음 해 2월 고위외무공무원단 제도 도입이 여당의 당론으로 채택된다. 그리고 법률 개정안은 법안심사소위원회에서 수석전문위원의 수정검토 안이 제시되는 등²¹⁾ 또 한 번의 굴절을 거치고 나서야 4월 19일 본회의를 통과하였다. 결국 일반직보다 1년 더 지난 2007년 11월 외교통상부 고위공무원단이 출범하게 되었다.

20) 당시 신문기사에서도 “고위공무원단 출범을 앞두고 뒤숭숭한 외교부”라는 제목 하에 이러한 외교부의 내부적 반발을 다룬 바 있다(내일신문, 2006년 5월 18일).

21) 국회 수석전문위원의 수정안은 정부안의 골격은 살리되, 정부안에 반대하는 의원들이 제기한 사항들을 절충한 것으로, ① 중앙인사위원회 인사심사 배제 ② 공모직위 제도의 인사교류제도로 대체 ③ 특임공관장 자격심사 포함하는 안을 제시하였다.

<표 12> 외교통상부 고위공무원단 제도 도입경과

시 기	추진내용
2004.09~10	▪ ‘특정직공무원 협의체’(외교통상부, 법무부, 국방부, 교육부, 경찰청)를 결성하여 고위공무원단 포함을 반대
2004.11.09	▪ 고위공무원단 제도 도입방안 대통령 보고(외무공무원 참여안 포함)
~2006. 05	▪ 중앙인사위-외교부간 참여 범위 등 관련 협의
2006.05.03.	▪ 외교부 고위공무원단 전면 참여 결정(청와대 쟁점조정회의) * 정책실장 주재 외통부장관, 중앙인사위원장, 인사수석 등 관련자 참석
2006.06.08.	▪ 외무공무원법 개정안 국회제출(정의용 의원 중심으로 직업외교관제 훼손 우려로 법안심의 지연)
2006.07.01	▪ 일반직 고위공무원단 출범
2006.10~12	▪ 외교통상부의 고위공무원단 적극 참여 결정 및 전방위 대국회 설득 작업 실시
2006.12.11.	▪ 여당인 ‘열린우리당’ 의원총회에서 당론화 결정
2007.02.27.	▪ 국회 통일외교통상위원회 법안심사 소위(수석전문위원 수정안 제시)
2007.04.19.	▪ 외무공무원법 개정안 국회 본회의 통과(’07.5.11. 공포)
2007.04~10	▪ 고위공무원단 참여준비 T/F 운영 및 하위법령 개정
2007.11.12	▪ 고위외무공무원단 출범

다. 외교통상부의 제도 도입에 대한 저항

외교통상부의 고위공무원단 제도 도입에 대한 저항은 크게 대외적으로 외무직의 특수성과 내부적으로는 인사적체 등의 문제로 구분해 볼 수 있다. 우선, 국내 본부와 재외공관간 순환근무라는 외무공무원의 특수성을 고려할 때 고위공무원단은 외교역량과 전문성 강화에 도움이 될 수 없다는 입장이다. 즉, 이미 외무공무원법이라는 별도의 근거가 존재하고

주재관 제도를 통해 각 분야별 전문성을 보완하고 있는 상황에서 통합 인사시스템인 고위공무원단 제도가 오히려 외교전문성을 약화시킬 수 있다는 우려였다. 이후 외교부는 고위공무원단에 참여하게 되더라도 범위를 본부 직위로 한정하는 등 타협·절충안을 제시하기도 하였다. 이러한 외교부 주장의 근거는 고위공무원단 제도를 시행하는 국가들 중에서 외무공무원 관련 법규가 별도로 존재하는 국가들은 외교부를 고위공무원단에서 제외하고 있으며, 외교부를 그 대상에 포함하는 국가들도 외무직의 특수성과 독자성을 인정한다는 것이다. 이에 따라 역량평가, 임용심사, 개방형·공모 직위 등 핵심제도를 독립적으로 운영하고 있는 감사원의 고위감사공무원단 방식을 추구하였다.²²⁾ 이러한 주장은 국회 심의과정에서도 반영되어 수석전문위원의 법률 개정안 수정안에서도 인사심사나 공모 직위 제도 등을 배제하고자 한 바 있었다.

한편으로 고위공무원단 도입 무렵에 외교부 고위직 초과현원 문제가 극심했는데, 만약 고위공무원단 제도가 그대로 시행될 경우 더욱 심각해질 상황이었다. 당시 외교부는 직위분류제에 따라 각 직위의 점직자에게 해당 직무등급을 부여해야 했지만 조직관계 법령에서 각 직무등급별로 총 정원을 배정함으로써 결국 직무등급이 정원관리의 기준이 되는 계급제 현상이 초래되고 있었다. 즉, 정원이 각 직위를 중심으로 배정되지 않고, 직무등급별로 배정되면서 무보직 발령이나 직위변경(특히, 하위 직무등급으로의 이동)에 따른 직무등급 조정이 제대로 이루어지지 않게 되는 모순이 나타났고,²³⁾ 결국 직무등급을 계급처럼 인식하게 되었다. 이러한 상황에서 외시 기수와 나이 등 과거 연공서열적 인사운영이 지속되고 본부-공관간 순환근무과정에서 과도한 정원이체의 문제점도 더해지면서

22) 고위감사공무원은 감사원법 등에 따라 별도로 운영되고, 직무등급도 예산 범위 내에서 행정안전부와 협의없이 자율적으로 배정한다. 이는 감사원의 헌법기관이라는 특수성을 근거로 일반적 고위공무원단과는 독립적인 형태로 인정받은 결과이다.

23) 직무등급은 보수 기준이지 신분적 요소가 아니므로 무보직자는 ‘등급없음’이 되어야 하나, 직무등급별 정원 관리로 인해 이전 보직자가 무보직이 되어도 직전 등급을 유지하게 되어 결원이 없는 경우 후임자에게 해당 직무등급을 부여할 수 없게 된다.

결국 인사제도만 복잡하게 되었고, 여전히 고위공무원단에 해당하는 10 등급이상 직위에는 만성적 초과현원이 존재하게 된 것이다. 여기에 고위공무원단 제도가 도입될 경우 초과현원이 해소되는 시기 즉, 직위와 정원의 일치되기 전까지는 신규 고위공무원 진입이 불가능하게 되어 기존의 과장급 직원들의 불만이 팽배해질 것이고, 반대로 고위직에 대한 적극적인 대명 또는 명예퇴직 제도를 시도할 경우 고위직들의 강한 반발에 직면하게 될 상황이었다.

또한 외교통상부에는 대통령이 외교수행상 특별히 필요한 경우 재외공관장 직위에 외부의 인사를 정치적으로 임명하는 ‘특임공관장’ 제도가 있는데,²⁴⁾ 개방형·공모직위 제도가 실시되어 외부임용이 추가로 이루어질 경우에는 내부 직원들의 간부 직위 보임가능성이 더욱 축소될 것을 우려하였다. 이처럼 고위공무원단 제도의 도입은 외교통상부 입장에서는 득보다 실이 많은 것이었으며, 제도를 시행하게 될 경우에도 재외공관근무의 특수성을 반영하여 인사적체 문제를 최소화할 수 있는 방안 또는 제도 도입에 따른 반대급부를 얻고자 하였다.

<표 13> 외교통상부 고위직 초과현원 (2006년 5월 기준)

(단위 : 명)

등 급	9	10	11	12	13	14	고공단(10~13)
정 원	143	57	34	57	35	23	183
초과현원	-38	+14	+18	0	-1	+2	+31

* 자료 : 내일신문(2007년 1월 27일)

이러한 외교부의 반발에 대해 외부에서는 변화에 저항하는 집단이기주의 또는 순혈주의라고 비판하였고, 외교역량 약화의 한 원인으로 이러한 폐쇄성을 지목하기도 하였다.²⁵⁾ 이와 더불어 당시 참여정부는 ‘전문성

24) 일종의 외부직 특수경력직 공무원인 특임공관장은 임용에 있어서 정년에 제한이 없으나, 직 직위에서 면하게 되면 60일 후 당연퇴직한다. 참여정부 당시 특임공관장은 출범 초기 10명(7.8%)에서 2006년 12월 21명(15%)까지 이르렀다.

을 강화하는 경력개발체제 구축' 과제로서 고위공무원단 제도를 채택하였고, 이는 공무원 인사시스템의 근본적 개혁이며 공직사회 혁신의 기본이자 출발점이었으므로(정책기획위원회, 2008: 12) 단일 부처로 고위공무원단 대상자가 가장 많은 외교부를 제외하기 힘들었다고 생각된다. 따라서 외교부의 반발과 저항에도 불구하고 고위공무원단 제도는 더욱 강하게 추진되었던 것으로 보인다.

이무렵 외교통상부의 장·차관이 함께 바뀌었는데, 제2차관으로 당시 행정자치부 출신의 김호영 차관이 임명(2006.12.01~2008.2.29)되었다. 김호영 차관의 임용은 외교부 최초로 비외교관 출신을 차관으로 임명한 사례여서 당시 큰 이슈가 되었으며, 이를 두고 고위공무원단 제도 도입 등 혁신에 소극적인 외교부를 독려하기 위한 포석이라는 이야기가 나돌기도 했다.(동아일보, 2007년 2월 10일, 한겨레, 2006년 1월 6일) 이러한 외교부 개혁이 당시 지도층이나 여론과 같은 외부의 강한 요구였음은 김호영 차관과 함께 임명된 송민순 장관의 취임 후 첫 중무식 발언에서도 엿볼 수 있다. 그는 “현재 추진하고 있는 조직 혁신과 역량 강화라는 과제는 제가 서 있는 이 자리에 누가 오더라도 하지 않을 수 없는 문제라고 생각합니다. 장관이 특별한 조직 혁신 마인드를 갖고 있다거나 장관 스스로 어떻게 계획하고 바꾸겠다는 생각이 강해서라기보다는, 그렇게 하지 않으면 안 될 상황과 시점에서 마침 제가 이 자리에 서 있는 것입니다.”(장관님 중무식 말씀자료, 2006년 12월 29일)라고 하여 고위공무원단 도입 등 당시의 개혁조치가 자의에 의한 것이 아님을 알 수 있다. 또한 청와대는 외교부의 만성적 고위직 초과현원 문제를 2006년 말까지 정리하지 않으면 외교부 인사를 직접 주관하겠다는 입장을 밝혔었는데, 이에 외교부가 대국회 설득 등 고위공무원단 참여를 위한 적극적 작업을 약속하면서 고위직 초과현원 강제정리를 유보하게 되었다고 한다. 이처럼 외교통상부의 특수성에도 불구하고 고위공무원단 제도가 도입될 수 있었던

25) 당시 외시 순혈주의와 재외공관장 독점으로 인해 외교경쟁력이 떨어진다는 비판적 기사들이 쏟아져 나왔다.(내일신문, 2006년 12월 6일 및 2007년 1월 15일~18일)

까닭은 외교부의 대내외적 불리한 여건과 당시 지도층의 강력한 의지에 의해 강제적으로 주입된 면이 강했기 때문이라고 볼 수 있다.

그러나 외교부 고위공무원단 도입이 외부의 힘으로만 이루어졌다고 보기 어려운데, 당시 외교부 내부에서도 인사혁신의 필요성을 느끼고 있었으며, 고위공무원단 제도 도입과 관련한 직원 토론·설명회도 수차례(2006년 5월, 2007년 2월·5월·11월 총 5회) 개최되었다. 이러한 사전 공감대 있었기 때문에 입법화 과정에서 외교부의 적극적인 국회 설득작업이 성공할 수 있었다고 생각된다. 한편, 외교부는 고위외무공무원단 도입 등 각종 혁신과 개방에 대한 요구를 수용하는 대신 이른바 ‘외교 인프라’ 강화를 도모하고자 하였다. 다시 말해 고위공무원단에 참여함으로써 외교부의 조직과 인력, 예산 확충 문제를 해결하는 동시에, 외무공무원의 타 부처 진출을 통해 관계 부처 협조를 강화하려는 실질적 목적도 있었던 것이다. 참여정부 외교통상부 조직개편의 가장 큰 특징은 미국 등과 FTA를 적극적으로 추진하기 위한 통상 부문의 조직·인력 확대인데(최무현, 2007: 179), <표 14>처럼 고위공무원단 도입 등 인사혁신이 가속화된 시점부터 조직·인력·예산이 확대된 경향을 뚜렷하게 볼 수 있다.

<표 14> 외교통상부 연도별 정원 및 공관 수, 예산

(단위 : 명)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
공관 수	124	128	129	130	132	137	147	154
정 원	1,519	1,527	1,533	1,571	1,618	1,730	1,944	1,923
(본부)	767	767	768	802	834	911	996	975
(공관)	752	760	765	769	784	819	948	948
정원증가율	(%)	0.5	0.3	2.47	2.99	6.9	12.3	-1

(단위 : 억 원)

연 도	외교통상부 예산	정부 예산	구성비(%)
2005	9,011	1,352,156	0.68
2006	8,800	1,448,076	0.61
2007	10,959	1,565,177	0.70

* 자료 : 외교통상부(2008)

이처럼 고위외무공무원단은 내부의 반발에도 불구하고 외부의 강력한 힘과 의지에 의해 도입된 바가 크지만, 한편으로 제도 도입과정에서 외무직과 공관근무의 특수성이 많이 반영되었으며, 외교 인프라 증대 등 정부 내에서 외교부의 입지가 좀 더 강화된 측면도 있었다고 보인다.

2. 외교통상부 고위공무원단의 운영의 특징

가. 외교통상부 고위외무공무원단 개요

앞서 살펴본 바와 같이 고위외무공무원단 제도는 개방과 경쟁, 성과와 책임 및 역량제고라는 고위공무원단 제도의 보편적 원칙을 외교통상부에 도입시키는 한편, 해외 공관근무와 직업외교관이라는 특정직으로서의 특수성을 반영하여 궁극적으로 외교역량 강화에 기여하는 것을 목표로 하고 있다. 즉, 일반직 고위공무원단과는 차별성 있는 제도로 고위공무원단을 수정하여 특정직공무원 신분의 취지를 훼손하지 않도록 하고자 한 것이다. 2012년 6월 말 기준으로 고위외무공무원 정원은 외교통상부 국내 본부 및 해외 재외공관의 270개, 그리고 기타 별도정원 33개를 합하여 총 303개 직위이며, 현원은 공로연수 등을 포함하여 총 300명이다.

<표 15> 고위공무원단 현원 추이 및 부처별 인원

(단위 : 명)

현원 추이 (각 년말기준)	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
	1,265	1,594	1,474	1,496	1,473	1,509
주요 부처별 고위공무원 인원 (2011년 말 기준)	외교통상부		290	행정안전부(지자체)		112
	교육과학기술부		82	국토해양부		77
	기획재정부		60	지식경제부		57
	국무총리실		55	문화체육관광부		51

<표 15>와 같이 외교통상부가 고위공무원단 제도를 도입하면서 전체 고위공무원단의 규모가 커지게 되었는데, 2011년 말 기준으로 고위외무공무원 현원은 290명으로 전체의 19.2%를 차지하였다. 이는 교육과학기술부나 행정안전부 등 다른 규모가 큰 부처의 고위공무원단 규모보다 압도적으로 많은 것이며, 전체 인원대비 고위공무원 비율을 비교해 보아도 행정안전부는 3.4% (112명/3,268명), 국토해양부는 1.2% (77명/6,222명), 기획재정부 5.0% (60명/1,184명)인데 반해 외교통상부의 경우 12.4% (290명/2,333명)에 이르러 조직 내의 고위직 비중이 높은 편이다.

고위외무공무원 각 직위는 직무분석 결과를 토대로 기존의 직무등급 ‘13~9’등급이 ‘가~마’등급으로 재편되었고, 본부 국장급 이상 및 재외공관 공사급 이상의 직위를 포함한다. 다만, 차관급 보수를 받고 신분보장이 되지 않는 직무등급이 14등급인 외무공무원은 고위공무원단의 범위에서 제외하였고, 9등급 과장급에 해당하는 본부 ‘협력관’은 제외되었다.

<표 16> 외교통상부 직무등급 연혁 및 각 부처 직무등급 비교

조직체계		국장·심의관급 이상					과장급		실무자급						
직무등급('09.1)	14	가		나			9	8	7	6	5	4	3	2	1
직무등급('07.11)	14	가	나	다	라	마	9	8	7	6	5	4	3	2	1
직무등급('01.7)	14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	
종전계급	특1	특2	1	2		3	4(과장급)		4	5	6	7	8	9	

(단위 : 명)

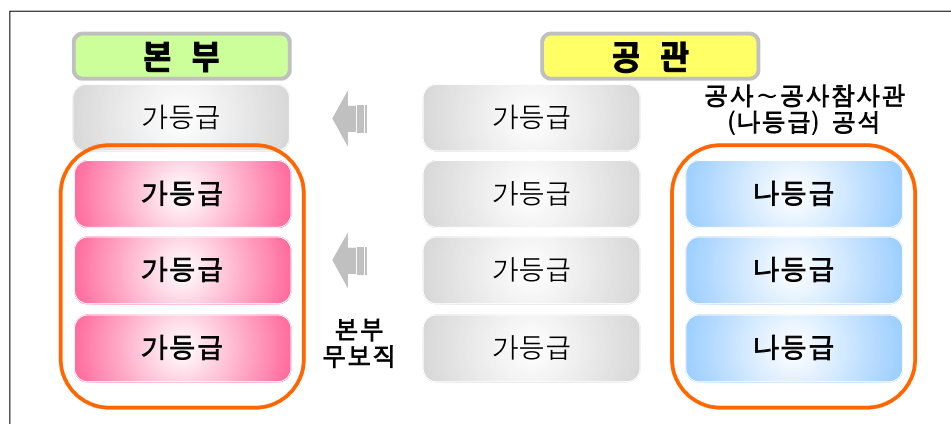
구분	합 계		‘가’ 등급		‘나’ 등급	
외교통상부	301	(100%)	91	(30.3%)	210	(69.7%)
행정안전부	63	(100%)	14	(22.2%)	49	(77.7%)
기획재정부	35	(100%)	7	(20.0%)	28	(80.0%)
국토해양부	58	(100%)	8	(13.8%)	50	(86.2%)

※ ‘가·나’ 및 ‘가·나·다·라·마’는 고위공무원단 직무등급(2012년 10월 기준)

현재 고위외무공무원단 직무등급은 일반직과 같이 크게 ‘가’, ‘나’ 등급으로 나뉘게 되는데, 외교통상부의 경우 다른 부처에 비해 ‘가’등급의

비율이 높다는 점이 특징이다. 2012년 10월 현재 기준으로 전체 고위공무원단의 경우 ‘나’등급에 대해 ‘가’ 등급이 차지하는 비율(‘가’등급/ ‘나’등급)이 약 27.2% (322/ 1,184)이나, <표 16>에서 볼 수 있듯이 외교통상부는 그 비율이 43.3% (91/ 210)에 달하여 ‘가’등급의 비율이 가장 높은 부처에 속한다. 특히, 외교통상부 재외공관의 경우 그 비율이 59.7% (80/ 134)에 이르고, 고위공무원의 수 자체도 본부의 4배(56개:214개) 가까이 많다. 이로 인해 재외공관의 ‘가’등급 점직자가 국내 본부 ‘나’등급으로 이동시 직무등급 조정이 원활하게 이루어지지 않게 되면, 순환근무과정에서 국내 본부로 이동할 수 있는 보직이 제한되어 고위직의 본부 무보직 현상이 발생하는 구조가 되는 것이다.²⁶⁾

<그림 5> 본부-공관간의 고위공무원 직무등급 관계



과거 정원이체제도가 있었을 때에는 이렇게 본부로 복귀하는 고위직 인원을 재외공관 정원과 상계하여 정·현원을 유지하곤 했으나, 고위공무원단 제도 하에서는 계급별 정원 관리가 아닌 전체 범위 내에서 직위별 최적의 보임자를 임용하는 것이 원칙이므로 본부대기 무보직 숫자만큼

26) 고위공무원단 ‘가’등급은 주로 공관장(대사, 총영사) 직위인데, 외무고시 기수 등 연공서열과 공관장 역임자에 대한 예우 등으로 이들이 본부 국장 직위에 보임하지 않게 되므로 낮은 등급으로의 직무등급 조정은 더욱 어려워진다.

재외공관의 고위공무원단 직위에는 공석이 발생하게 되었다. 한편, 고위공무원의 직무등급 배정과 개정은 정부조직을 관리하는 행정안전부의 소관 사항이지만, 외교부의 고위공무원단 직무등급은 외교적 마찰 등 보안 문제는 물론 급변하는 외교관계 등을 고려하여 외교통상부가 주도하여 조정할 수 있도록 하였다. 다만, 당초 제도 도입 시 외교부가 단독의 직무등급 배정 권한을 요구했음에도 불구하고, 정부조직 운영의 합리성을 담보하기 위해 행정안전부(당시 중앙인사위원회와 행정자치부)와의 사전 협의를 거치도록 하였다.

나. 고위외무공무원단의 일반직과 차별성

<표 17> 고위공무원단 주요 제도의 외무공무원 특수성

	일반 부처	외교통상부
공모직위	고공단 직위의 30% 범위 이내	공모(자유경쟁) 대신 부처와의 1:1교류
인사교류	-	공관장 직위 제외
개방형 직위	고공단 직위의 20% 범위 이내	본부 직위 20%→공관 포함 (공관장 직위 제외)
역량평가	중앙인사위(행정안전부) 주관	외교통상부 자체 역량평가

* 자료 : 외교통상부 내부자료(2008)

외교부의 고위공무원단 제도는 <표 17>과 같이 외무공무원의 특수성이 반영되었는데, 개방형·공모 직위 제도의 경우 재외공관장 직위가 자국을 대표하고 그 임용도 대통령의 고유한 인사권임이 고려되어 개방형 등의 제도는 배제되었다. 또한 개방형 직위의 경우 고위외무공무원단 도입 당시에는 본부 직위에만 적용하였으며, 공모 직위는 부처 간 인사교류 직위로 대체하기로 하여 외교부는 본부 개방형 직위 10개와 재외공관 인사교류 직위 15개를 지정하여 운영하였다. 이후 2011년 재외공관 고위

공무원단 직위(공사 및 공사참사관, 부총영사)에 대해서도 개방형 직위 제도를 적용하기로 하여 14개 직위가 새로이 추가되었다.²⁷⁾

고위공무원단의 직무성과급적 연봉제의 경우 외교통상부에도 그대로 이식되었으나, 고위공무원 적격심사제도 도입에 따라 14등급을 제외한 고위직 외무공무원의 대명퇴직제도를 폐지하였다²⁸⁾. 고위외무공무원단에 최초 진입(고위공무원으로의 승진)할 경우 거치게 되는 고위공무원임용심사위원회의 인사심사는 당초 외교부의 독자적 심사 요구안이 거부되고, 결국 외교부 출신 인사가 인사심사에 당연직 위원으로 참여하는 것으로 매듭지어졌다. 이후 고위공무원단 제도가 도입되었음에도 불구하고 여전히 외교부 고위직의 무보직 문제가 해소되지 않자 적격심사와는 별도로 일정기간 동안 법령에서 정한 보직을 받지 못할 경우 직권면직하도록 한 과거 대명퇴직제도를 2011년 사실상 부활시켜 조직의 신진대사가 원활할 수 있도록 하였다.²⁹⁾

또한 고위공무원단 후보자교육과 역량평가 제도 등에도 외무직의 특수성을 반영하였다. 외교안보연구소에 외교역량평가단을 설치하여 참사

27) 재외공관 개방형 직위 선정 기준은 ① 선진국 주요 대사관의 경제업무 직위 ② 경제업무 수요가 증가하는 총영사관 직위 ③ 외부 민간전문가가 특히 필요한 아중동·중남미·CIS권 대사관 직위였다.

28) 대명퇴직제도란 12등급 이상 공관장 역임자가 무보직인 경우(공관 근무자는 120일 후), 9~11등급 여타 공관장 역임자는 대명(무보직) 기간이 1년에 달한 경우 당연퇴직하며, 7등급 참사관급 이상 공관장 미역임자는 대명(무보직) 기간이 1년 6월에 달한 경우 외무적격심사위원회를 거쳐 퇴직하도록 하는 제도이다.

29) ‘외무공무원법’ 제26조의2(고위공무원단에 속하는 외무공무원에 대한 직권면직)

- ① 임용권자는 고위공무원단에 속하는 외무공무원이 보직을 받지 못한 기간(대통령령으로 정하는 바에 따라 임용절차가 진행 중인 경우와 휴직 중인 경우 그 해당 기간은 제외한다)이 계속하여 1년 6개월이 되는 때에는 직권으로 면직시킨다.
- ② 임용권자가 제1항에 따라 면직시킬 때에는 제7조에 따른 외무인사위원회의 심의를 거쳐야 한다.
- ③ 제2항에 따른 외무인사위원회의 심의절차와 심의기준 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

관급과 고위공무원, 공관장급 등 각 단계별로 자체 교육과 평가를 실시하게 되었고, 역량평가 항목에도 관리역량 외에 관계구축, 외교교섭, 위기상황관리와 같은 외교역량을 포함하였다. 그리고 부처 간 이동을 원활히 하기 위해서 고위외교역량평가를 통과한 사람이 일반직으로 전환할 경우에는 고위공무원단 역량평가는 면제하도록 하였다. 반면 고위공무원이 아닌 사람이 일반 고위공무원 역량평가를 통과하고 고위외무공무원으로 진입하고자 할 경우에는 <표 18>과 같이 완화된 형태의 약식 외교역량평가를 받도록 하여 인사교류에 따른 부담을 완화하였다.

<표 18> 고위외교역량평가와 약식평가의 비교

고위외교 역량평가	평가역량	외교역량	관계구축, 외교교섭, 위기상황관리
		관리역량	전략적 사고, 변화관리, 조정통합
	평가방법	Role-Play, Presentation, Analysis Exercise	
	합격기준	5.0만점에 2.5점 취득 시 합격	
인사교류 고위외교 역량평가	평가역량	외교역량 3개(관계구축, 외교교섭, 위기상황관리)	
	평가방법	Interview	
	합격기준	5.0만점에 2.5점 취득 시 합격	

* 자료 : 외교안보연구원 외교역량평가단(2011)

제5장 고위공무원단 제도 시행효과 분석

1. 주요 성과목표에 대한 지표 분석

가. 개방 확대의 측면

(1) 외부임용률 비교

이번 연구에서는 외부에 대한 개방성을 민간 또는 타 부처 공무원이 고위공무원단 개방형 직위나 공모 직위에 임용되는 비율인 ‘외부임용률’을 통해 파악하였다.³⁰⁾ 2011년 말 기준으로 전체 고위공무원단 개방형 직위는 40개 기관 165개 직위이며, 실제 충원된 149개 직위 중 외부인(민간인 및 타 부처 공무원)이 임용된 경우는 68개 직위이므로 외부임용률은 45.6%이다. 선행연구 결과를 토대로 그동안의 변화추이를 살펴보면, <표 19>와 같이 고위공무원단 제도 도입 이후 개방형 직위의 수(數)와 외부임용률은 꾸준히 일정한 수준을 유지하고 있다.

<표 19> 고위공무원단 개방형 직위 외부임용률 변화

(단위 : 개)

구분 기준	직위 수	충원 직위	내부	외부 (임용률)
2006년 12월	164	125	81	44 (35.2%)
2007년 6월	175	146	82	64 (43.8%)
2009년 6월	168	132	76	56 (42.4%)
2011년 12월	165	149	81	68 (45.6%)

* 자료 : 조경호 외(2007) 및 조성한 외(2009), 행정안전부 내부자료(2011) 편집

30) ‘지원율’의 경우 자료수집도 곤란하며, 실질적 경쟁력이 있는 지원자인지 여부를 판단하기 곤란하므로, 충원 결과만을 보기로 한다.

반면 공모 직위의 외부임용률 추이를 살펴보면, <표 20>에서 나타나듯이 제도 초기에는 타 부처 공무원 출신이 절반을 넘었던 것이 30%대로 떨어진 후 회복하지 못하고 있으며, 공모 직위 숫자 자체도 감소하였다. 이러한 직위 수와 외부임용률 감소는 2008년 정부조직개편으로 인해 부처가 통합되면서 발생한 고위공무원의 초과현원을 해소하는 과정에서 비롯된 것으로 생각되며, 개방형·공모직위 지정·변경에 대한 부처의 자율성 확대도 원인으로 볼 수 있을 것이다³¹⁾.

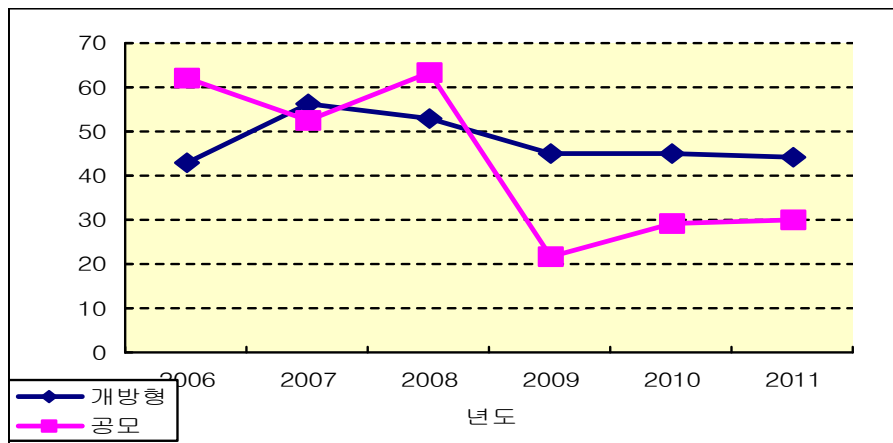
<표 20> 고위공무원단 공모 직위 외부임용률 변화

(단위 : 개)

구분 기준	직위 수	총원 직위	내부	외부 (임용률)
2006년 12월	199	21	8	13 (61.9%)
2007년 6월	207	108	54	54 (50.0%)
2009년 6월	89	65	22	38 (32.3%)
2011년 12월	90	77	54	23 (29.9%)

* 자료 : 조경호 외(2007) 및 조성한 외(2009), 행정안전부 내부자료(2011)

<그림 6> 개방형(과장급 포함) 및 공모직위 외부임용률 추이



31) 개방형 및 공모직위 지정·변경과 직무수행요건 설정과정에서 행정안전부와 사전협의 하도록 하는 절차가 2008년 12월 폐지되면서 중앙인사관장기관의 각 부처의 개방형·공모 직위 지정에 대한 통제력이 약해졌다.

특히, 외교통상부의 경우 <표 21>과 같이 2011년 말 국내 본부 10개 개방형 직위 중 3개에 외부출신이 임용되어 있어 외부임용률은 30%로 전체 외부임용률 45.6%보다 다소 낮다. 그리고 최근 개방형 직위의 지정이 재외공관까지 확대되면서 14개 재외공관 개방형 직위 중 충원이 진행된 6개 직위에서 외부인은 1명 선발되었다.³²⁾ 따라서 2012년 11월 현재 외교통상부 개방형 직위 외부임용률은 25%(4/16)로 이전보다 하락하였는데, 이는 다른 선진국 결과와 비교할 때 낮다고만은 볼 수 없다.

<표 21> 부처별 및 국가별 고위공무원단 개방형 직위 외부충원

	부 처 명	총 직위	미충원	계	내부 임용	외부임용		
						소계	민간	타부처
국내 부처 (단위: 개)	외교통상부	10	0	10	7	3 (30%)	2	1
	문화체육관광부	11	1	10	3	7 (70%)	6	1
	행정안전부	10	0	10	6	4 (40%)	2	2
	교육과학기술부	10	5	5	3	2 (40%)	0	2
	전체 개방형	165	16	149	81	68 (45.6%)	39	29
해 외 사례	미 국	총 7,508 개 직위 중 650 개, 8.7% (2010년)						
	영 국	32 개 충원 직위 중 6 개, 19% (2011년)						
	호 주	97 개 충원 직위 중 14 개, 14.4% (2010년)						
	캐 나 다	592 개 충원 직위 중 69 개, 11.7% (2011년)						
	네덜란드	108 개 충원 직위 중 16 개, 14.8% (2007년)						

* 자료 : 행정안전부 내부자료(2011)

또한 공모 직위 제도 대신에 운영하는 외교부의 지정 인사교류는 총 7개 재외공관 직위에 대해 실시하고 있다. 현재 재외공관 3개 직위에 각 교육과학기술부, 행정안전부, 보건복지부 출신이 임용되었고, 나머지 4개 직위에 대해서는 공석인 상태에서 직무대리로 운영 중이다. 따라서 외교통상부의 고위공무원단 공모 직위의 외부임용률은 약 43%(3/7)이다.

32) 재외공관의 개방형 직위는 2011년 최초로 지정되었는데, 현직자 전보시점인 2012년부터 단계적으로 충원을 개시하였다.

이 같은 고위공무원단의 개방성 정도를 나타내는 외부임용률은 그 개념상 절반의 확률을 지니며, 제도도입 초기에 중앙인사위원회의 이상적 외부임용 가이드 율이 50%이었던 점, 그리고 개방형 직위 제도도입 초기인 2002년의 외부임용률이 17%에 지나지 않았던 점(주정일 외, 2004: 119)을 고려하면 현재의 40%대 개방형 직위 외부임용률은 양호한 수준으로 판단된다. 또한 외부임용률 변동 폭이 최근 3년간 크게 변화하지 않고 있는 것은 곧 제도가 안정적으로 정착되고 있음을 의미한다.

(2) 환경과 인식의 변화

<표 22> 개방형 직위 제도 관련 재직자 설문조사 결과

(단위 : 명)

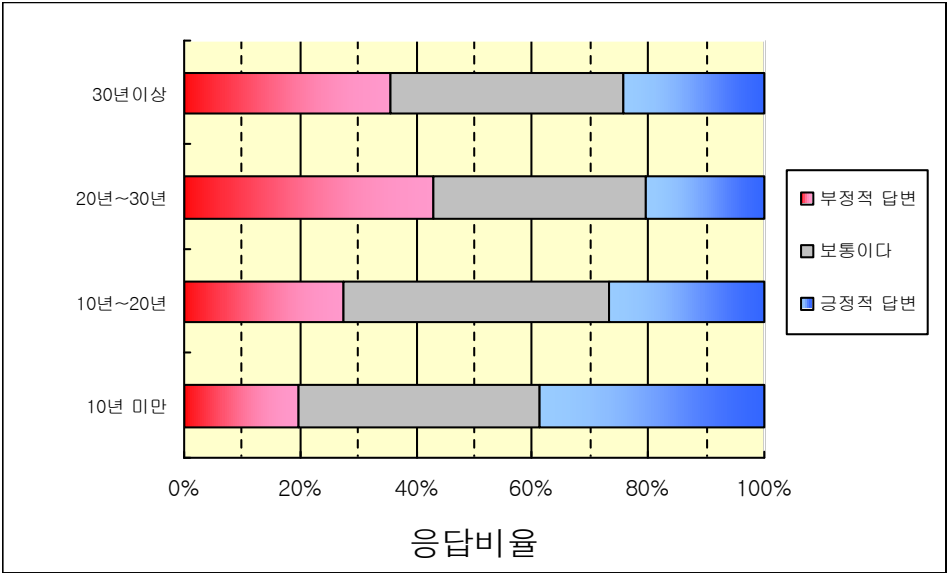
개방형 직위제도 성공여부	전혀 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다
	31 (9.9%)	118 (37.6%)	120 (38.2%)	43 (13.7%)	2 (0.6%)
개방형 직위 비율 적정성	대폭 축소	약간 축소	현행 적절	약간 확대	대폭 확대
	41 (13.1%)	138 (43.9%)	114 (36.3%)	19 (6.1%)	2 (0.6%)
고위공무원단 제도의 공직 폐쇄성 극복	전혀 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다
	19 (6.1%)	58 (18.5%)	155 (49.5%)	76 (24.3%)	5 (1.6%)

* 자료 : 이선우 외(2011)'

2011년 행정안전부와 한국인사행정학회의 고위공무원단 제도에 관한 공동 설문조사에 따르면(이선우 외, 2011: 164~167), 개방형·공모 직위 제도의 성공여부에 대한 전반적인 평가는 5점 척도를 기준으로 2점 이하(47.5%)가 4점 이상(14.3%)보다 많아 부정적 의견이 많았다. 또한 개방형 직위 지정 비율에 대한 적정성 평가에서도 확대보다는 축소해야 된다는 의견이 전체 응답의 절반이 넘는 것으로 나타났다. 그런데, 비록 <표 22>처럼 개방형 직위 제도에 대한 정부 부처 내 현직자들의 반응이 부

정적임에도 불구하고, 고위공무원단 제도 도입이 공직 사회의 폐쇄성 극복에 기여했다는 것에 대해서는 어느 정도 인정(긍정 25.9%, 부정 24.6%)하고 있다고 보인다.

<그림 7> 재직기간과 개방형 직위 충원 적정성에 대한 상호관계³³⁾



* 자료 : 조성한 외(2009)

이러한 이유에 대해 조성한 외(2009)의 선행연구를 통해 유추해 볼 수 있다. 당시 설문결과에 따르면 개방형 직위 제도자체에 대해 각 부처 인사담당자들은 전반적으로 부정적으로 인식하고 있었으며, <그림 7>처럼 공무원 재직기간이 길수록 개방형 직위 제도의 외부인사 충원을 부정

재 직 기 간	단위(명)	개방형 지정 직위의 외부인사로 충원 적정성					전 체
		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	전적으로 그렇다	
33)	10년 미만	3	17	42	33	6	101
	10년 이상 20년 미만	7	39	77	37	8	168
	20년 이상 30년 미만	21	65	73	33	8	200
	30년 이상	8	30	43	23	3	107
	전체	39	151	235	126	25	576

적으로 생각하는 비율이 높았다. 즉, 개방형·공모 직위 제도 시행으로 고위공무원단 승진 정원이 사실상 줄어들어 인사적체를 낳을 것이라는 생각이 내부의 반발과 제도에 대한 부정적 인식을 형성했으며, 이는 승진이 임박한 사람일수록 더욱 강하게 나타났다고 여겨진다.

실례로 2012년 외교통상부 재외공관의 참사관급 직위에 대한 개방형 직위 지정여부가 이슈가 되었는데,³⁴⁾ 당시 6, 7등급 과장급 보임대상자들의 거센 반발을 우려하여 외교부 조직차원에서 개방형 직위 모수에서 제외하고자 노력한 바 있다. 아직까지 개방 확대에 대해 공직사회의 저항이 존재하는 것은 사실이나, 한편으로 긍정적 변화도 있다. 외교통상부 ‘감사관’ 직위의 경우 2000년 개방형 직위 지정 이후 최근까지 약 10년간 연속하여 감사원 출신(3명)이 임용되면서 전문분야에 대한 외부충원의 필요를 인정하는 분위기이다. 특히, 장기 해외근무 후 최근 귀국한 간부와 국내에 계속 근무했던 간부간의 개방형 직위에 대한 대조적 인식을 통해 그동안의 변화를 느낄 수 있었다.

<사례 A> 외교통상부 인사교류나 개방형 등 수시인사는 주로 외무인사위원회 서면심의 및 결재로 이루어진다. 실제 본부 근무가 3년 이상이고 비교적 최근 인사기획관 경험이 있는 甲실장은 외교부 출신의 타 부처 진출 현황을 확인한 후 바로 결제한 반면, 3년 반 이상 대사직을 수행하고 최근 귀임한 乙실장은 외시출신이 아닌 자가 외교부에 들어오는 것에 대해 강하게 반발한 적이 있었다. 乙실장의 경우 개방형 직위 제도에 대한 충분한 설명과 타 부처 사례까지 제시하는 등 설득과 인식 전환의 어려움을 겪은 후에야 결재를 진행할 수 있었다.

이처럼 이제는 공직 사회 내부에서 ‘개방’이라는 용어는 더 이상 생소하지 않게 되어가고 있으며, 외부와의 경쟁도 점차 거스를 수 없는 추세로 굳어질 것으로 보인다.

34) 2011년부터 본부 과장급 직위에 대해서도 개방형 직위 지정을 의무화하였고 2012년부터는 기관 전체 과장급 직위 5%범위에서 개방형 직위 제도를 실시하고 있다.

나. 경쟁 강화의 측면

(1) 보직 경쟁의 양상

비록 고위공무원단 제도 도입 이전에도 주요 보직에 대한 공직의 내부경쟁은 존재했으나, 이는 주로 Z자형 보직관리에 따른 것이었지³⁵⁾, 전문성에 근거한 외부와의 실질적 경쟁은 드물었다고 여겨진다. 일반적으로 부처자율직위에서 전보는 장관의 임용권에 따라 행사되며, 고위공무원으로 최초 진입할 때에도 비록 내부 승진심사위원회를 거쳐 복수의 후보자를 추천하지만 형식적인 경우가 많은 것이 사실이다. 그러나 대외공고와 직무수행요건에 따른 선발시험위원회의 심사를 거치는 고위공무원 개방형 및 공모 직위의 선발과정에서는 이러한 형식적 경쟁이 존재하기 어렵다.

외교통상부는 개방형·공모 직위 제도가 본격적으로 시행되기 이전부터 대부분의 참서관급 이상 직위에 대해 내부공모에 따라 보직을 결정하고 있었다. 따라서 이미 외교부 직원들은 직위공모에 따른 경쟁을 당연하게 생각하고 있으며, 여러 시행착오를 겪으면서 직위공모제의 한계도 경험하고 있었다. 즉, 외무인사위원회의 고위공무원 공석 직위에 대한 보임 심의과정에서 직무에 필요한 전문성과 경력을 고려하게 되었고, 이로 인해 기존의 ‘북미국-주미국대사관’ 일변도 경쟁에서 벗어나 경쟁의 다변화가 일어나게 되었다고 한다. 그러나 비선호 재외공관의 직위는 보직희망자가 전혀 없는 경우도 있어 직위 수급의 불일치 현상도 함께 나타났다고 한다.³⁶⁾

35) Z자형 보직관리란 하위직급에서 승진한 사람이 얼마동안 소위 한직에 근무하다가 점차로 중용한 자리로 수평이동을 한 후 마지막으로 요직을 거친 후 차상위직급으로 승진하는 보직이동 유형을 칭한다(임도빈, 2000: 112).

36) 前 외교통상부 인사운영 담당자와의 인터뷰 및 ‘신외무인사제도 정착과 보완’(2004년 내부 보고 자료) 참조

<표 23> 외교통상부 2012년 고위공무원단 개방형 직위 충원결과

직 위	주요 직무	응모 인원	선발 결과
상하이 부총영사	경제, 법률, 영사 등	2명	자부처
LA 부총영사	경제, 법률, 영사 등	7명	타부처(기재부)
카자흐스탄 공사참사관	경제, 문화, 에너지 등	4명	자부처
사우디 공사참사관	경제, 문화, 에너지 등	2명	적격자 없음
이란 공사참사관	경제, 문화, 에너지 등	2명	자부처
칠레 공사참사관	경제, 문화, 에너지 등	4명	자부처

* 자료 : 외교통상부 개방형직위 운영·심의위원회 내부자료(2012)

<표 23>처럼 최근 고위공무원단 개방형 직위 응모결과에서도 이러한 직위별 수급이 불일치하는 현상을 볼 수 있었는데, 인기 있는 직위에는 지원자가 많은 반면, 그렇지 않은 공관 직위는 최소한의 직무수행요건에 부합하는 후보자를 찾지 못해 선발에 어려움을 겪는 등 경쟁의 불균형이 나타나고 있다. 따라서 고위공무원단 제도를 통한 실질적 경쟁이 활성화 여부는 곧 개방형·공모 직위 자체의 직업 매력도와 비례한다고 생각한다. 특히, 우리나라와 같이 노동시장의 유연성이 높지 않고(박성준·변양규·정현용, 2008: 83), 직업이동성이 낮은 상황에서 개방형 직위에 기존 경력직공무원이 아닐 경우에는 계약직공무원 신분으로 임용되기 때문에 우수한 민간인재를 유치하기가 쉽지 않다.

실제 2011년 행정안전부와 한국인사행정학회가 재직자에 대해 실시한 공동 설문조사 결과를 살펴보면(이선우 외, 2011: 166~168), <표 24>와 같이 개방형 직위 제도의 성공에 있어 가장 큰 장애 요인으로 임용자의 신분불안이 지적되었다. 반면, 각 부처 공무원간의 경쟁 임용방식인 공모 직위 제도의 경우에는 조직문화 차이 또는 선발심사의 공정성 등이 성공의 장애요소로 꼽히고 있다. 비록 개방형 직위의 임용요건 중 경력 기준 등을 다른 직위보다 완화시켜 민간이 지원과 경쟁을 촉진하고자 하지만,³⁷⁾ 아직까지 민간에 미치는 파급효과가 크지 않다고 보인다. 이와

같은 보직 경쟁 상황을 통해 얻을 수 있는 결론은 외부에서도 지원하고 싶은 매력적인 고위공무원단 개방형 직위가 보다 많이 지정되고, 신분보장 등 임용기간 이후의 안정성이 마련될 때 공직 사회에서 체감하는 경쟁의 강도도 현재보다 훨씬 더 높아질 것이라는 점이다.

<표 24> 개방형·공모 직위 장애요소에 대한 설문조사 결과

(단위 : 명)

개방형 직위제도 성공의 장애요인	계약직 신분불안	폐쇄적 조직문화	개인의 부적응	불충분한 보상	부적절한 직위지정	경력관리 지원부족	...	계
	85	70	51	35	34	34		398
	21.4%	17.6%	12.8%	8.8%	8.5%	8.5%		100%
공모직위 제도 성공 장애요소	조직문화 차이	형식적 선발심사	한시근무 신분불안	경력관리 미흡	직위선정 부적절	선발기간 과다소요	...	계
	147	120	93	72	58	56		708
	20.8%	16.9%	13.1%	10.2%	8.2%	7.9%		100%

* 자료 : 이선우 외(2011)

또한 실제로 모집공고가 나올 때 어떤 직위는 간혹 누구누구가 내정되어 있다는 소문이 돌기도 하며, 특히 자부처 출신자가 직위 공모에 응시할 경우에는 사전에 인사과와 협의를 통하는 것이 관례이다. 비록 선발시험 외부위원을 행정안전부 ‘국가인재 DB’에서 추천받게 되어있지만, 2~3배수 추천자 중에서 실제 선택은 각 부처자율에 맡기고 있다. 또한

37) 개방형 직위 및 고위외무공무원 특별채용 임용요건 비교

구 분		개방형(고위공무원)		고위외무공무원	
학 력	-박사학위 · 총 경력 / 관련분야 경력	7년 / 4년		12년 / -	
	-석사이하 · 총 경력 / 관련분야 경력	10년 / 4년		16년 / -	
자격증	· 총 경력 / 관련분야 경력 (5급특채자격증 소지 후)	7년 / 4년		-	
공무원 경 력	· 관련분야 경력	2년	4년	-	5년
	· 직급근무경력	고 위 공 무 원 또는 고공단 승진 요건자	4급(상당)	고 위 공 무 원 또는 고공단 승진 요건자	3급(상당)
민 간 경 력	· 관련분야 경력 · 직위 경력	3년 부서 책임자이상 3년		-	

시험과정에서 소속부처의 내부위원이 어느 정도 영향력을 행사하기도 하므로 개방형 직위를 포함한 공모 직위의 선발과정이 보다 객관적이고 공정하게 진행되어야 보직경쟁이 보다 실질적으로 강화될 수 있을 것이다.

<사례 B> 개방형 A직위의 경우 내부적으로 사실상 甲이 단독 후보자로 내정된 상태에서 외부 민간 지원자와의 경쟁이 문제였는데, 소속기관의 乙이 해당 직위에 응모 의사를 밝히자 인사과 차원에서 乙의 응모를 무마하고자 하였다. 그리고 일부 다른 부처의 경우 개방형 직위 또는 공모 직위 선발시험위원회 구성에 있어 자부처 사정을 아는 사람(주로 자문위원) 중심으로 시험위원을 위촉한 바도 있었다.

(2) 공석 직위 검토

개방형 또는 공모 직위에 임용된 고위공무원은 최소 2년 이상 근무하여야 하고 임용 기간 중 다른 직위에 임용되어서는 안된다. 그러나 개인적 사정이나 불가피한 사유 등 예외적인 경우에는 다른 직위로 이동이 가능하다.³⁸⁾ 그런데 개방형·공모 직위의 내부 공무원이 임기를 채우지 못하고 다른 직위로 이동하게 되면 결국 개방형 직위가 부처자율 직위처럼 운영되는 결과를 낳게 된다. 실제 우리나라 고위공무원단의 평균 재임기간이 13개월이고 각 부처에서는 1년 반 정도 근무하면 인사순환을 위해 다른 직위로 전보시키는 경우가 종종 있다. 이러한 사전전보가 잦게 되면 공모절차를 다시 해야 하는 행정 낭비를 초래할 뿐만 아니라, 경쟁 강화라는 제도 취지를 무색하게 만든다. 2011년 외교통상부가 사전전보를 통해 개방형 직위의 재직자를 다른 직위로 이동시킨 사례는 총 4건으로 당시 외교부 개방형 직위 총수가 10개였던 것을 고려하면 많은

38) ① 승진임용의 경우(과장급 개방형) ② 휴직하는 경우(연구기관 등 고용휴직은 불가) ③ 징계처분이나 직위해제처분을 받은 경우 ④ 기타 직무를 수행할 수 없는 등 특별한 사유가 있어 행정안전부장관과 협의를 거친 경우인데, 이러한 협의를 보통 ‘사전전보 협의’라고 한다.

편이라 할 수 있다. 또한 해당 개방형 직위에 재직한 기간도 평균 1년을 갓 넘기는 수준에 불과하였다. 사전전보 사유를 보면 1건은 재외공관 공관장으로 내정발령을 받은 것이고, 나머지 3건도 내부 공모직위 지원 이유로 내세우고 있으나, 개방형 직위의 임기를 보장하여 잠재적 보직 지원자가 공석에 대한 예측가능성을 높이는 것도 경쟁을 강화한다는 측면에서 중요하다.

<사례 C> 2011년 사전전보된 외교부 고위공무원단 개방형 직위는 4개이다. 사전전보 협의는 보통 비공식 접촉이 선행되는데, 협의가 무산되면 기록으로 남지 않고 사전전보에 대한 행정안전부의 부정적 태도를 고려하면 실제 사전전보 시도는 4건 보다 많을 것으로 추정된다.

직위	직위 보임기간	사전전보 사유	비고
○○심의관	1년 4개월	내부 직위공모 지원	사실상 승진
△△심의관	1년 3개월	내부 직위공모 지원	사실상 승진
□□ 국장	1년	내부 직위공모 지원	적임자 無
◇◇ 기획관	7개월	공관장 내정	-

그리고 고위공무원단 직위에 뜻하지 않은 공석이 발생할 경우 즉시 충원절차를 실시해야 하지만 예외적으로 고위공무원이 아닌 하위 직급자를 임시로 임용하는 직무대리 제도가 있다. 그런데 예상하지 못한 불가피한 사고 외의 직무대리는 적재적소 인사 및 정부경쟁력 강화라는 고위공무원단 제도의 취지를 훼손한다. 2011년 6월부터 고위공무원단 전담직무대리의 지정을 위해서는 행정안전부와 협의해야 하는데, 그 결과를 통해 공석 직위에 대한 경쟁 양상을 또 다른 측면에서 파악할 수 있다. 2012년 9월 현재 행정안전부 협의를 통해 인정받은 외교통상부의 고위공무원단 직위 전담직무대리는 재외공관 10개³⁹⁾를 포함하여 총 17개인데, 이는 2010년 고위공무원으로의 승진이 동결되고 직무대리 협의제도가 없을 때보다 다소 감소한 것이다.⁴⁰⁾ 그러나 외교부의 고위공무원단 직위

39) 실제 공관의 고위공무원단 공석은 직무대리 수보다 2배 이상 많으나, 행정안전부로부터 전담 직무대리로 인정받은 경우는 10개 직위뿐이다.

수가 어느 부처보다도 많고 협의절차 신설로 직무대리가 줄어든 점을 고려하더라도 전체 고위공무원단 직무대리에서 차지하는 비중이 과도하다.

<표 25> 고위공무원단 전담 직무대리 허용 결과

(단위 : 개)

구 분	전체 부처	외교통상부
직무대리 허용 직위 (2011. 7월 ~ 2012. 9월)	39	20 (51.3%)
고위공무원 정규 직위 (2012. 9월 말 기준)	1,481	301 (20.3%)

이처럼 고위공무원단 직위에 예상치 못한 공석이 발생하고, 예외적 방법으로 충원이 이루어질 경우 경쟁을 저해할 수 있다. 즉, 재직자의 사전정보가 남용되면 개방형·공모 직위의 공석에 대한 예측이 곤란하여 외부 지원이 어렵게 되며, 경쟁을 통해 임용해야 할 직위에 직무대리를 지정함으로써 경쟁 가능성을 차단하게 되므로 직위별 최적격자 임용이라는 제도의 취지에 위배된다. 결국 직위공모 등 공개경쟁체계가 개방형·공모 직위에 한정되어 있고 경쟁을 저해하는 불완전한 제도와 운영이 지속되면서 고위공무원단 제도 시행을 통한 경쟁의 효과는 아직까지 제한적이라고 판단된다.

다. 성과관리 합리성의 측면

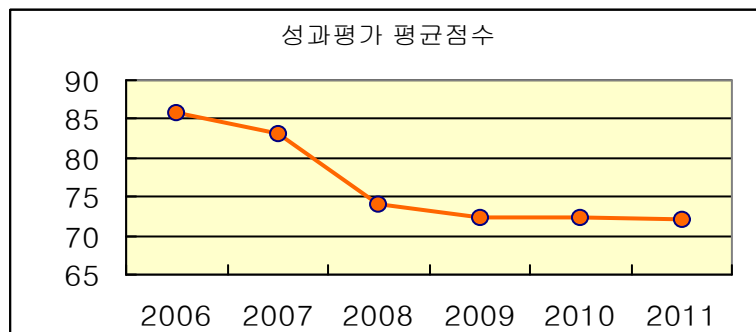
(1) 고위공무원단 성과평가 결과

우리나라 고위공무원단 제도 도입 초기의 성과평가는 미국·영국·호주 등 주요 외국과 같이 절대평가 방식으로 운영하였다. 이는 고위공

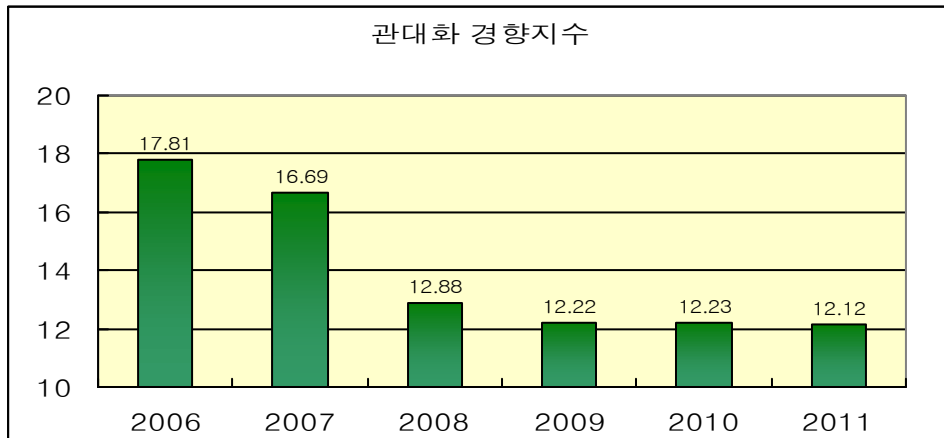
40) 2009년 9월 당시 고위공무원단 직무대리는 총 15개였으나, 2010년 9월 고위공무원단 승진이 동결되면서 같은 해 11월에는 직무대리 지정이 28개로 급증하기도 하였다.

무원의 경우 성과계약에 따른 목표달성도 등을 측정·평가하는 방식이 타당하며, 역량평가와 인사심사 등을 거쳐 선별된 자에 대한 강제적 하위등급 평정은 논리적으로도 맞지 않다는 점에 근거했다. 그럼에도 불구하고 우리나라는 공직 내 긴장감을 부여하고, 성과에 따른 책임성 강화라는 명목으로 2009년도(2008년 평가대상)에 성과평가에 일부 상대평가 방식을 도입하였다. 즉, 최상위 등급과 차하위·최하위 등급을 합쳐 일정비율이 되도록 하였는데, 이후 고위공무원단 성과평가의 ‘관대화 경향지수’를 조사한 결과 관대화 경향이 크게 개선된 것으로 나타났다.⁴¹⁾ 또한 성과평가의 평균 점수는 정규분포의 평균보다 높은 70점 초반 대였으나, 상대평가요소를 가미한 이후 점차 개선되고 있는 점이 뚜렷하다. 이처럼 우리나라 고위공무원단 성과평가는 부처별로 약간의 차이는 있으나 상대평가 요소를 도입함으로써 성과평가에 관대화 경향이 사라지고 비교적 엄정하게 운영되고 있다고 생각된다. 실제로 <표 26>에서와 같이 2010년 미국의 고위공무원단(SES) 성과평가 결과 분포를 보면 평가등급이 보통 이상인 경우가 99%이상으로 나타나고 있다.

<그림 8> 고위공무원단 성과평가 점수 및 관대화 지수 추이



41) ‘관대화 경향지수’란 업무성과를 매우우수(5점), 우수(4점), 보통(3점), 미흡(2점), 매우 미흡(1점) 등 5단계로 평가하는 경우에 우수(4점)이상에 평가하는 Soll현상을 지수 ($\mathcal{L} = \text{평균}^2 - \text{분산}$)로 나타낸 것으로, 지수가 16(전체 평가대상 모두를 우수 이상으로 평가한 경우)보다 낮으면 해당 평가에 관대화 경향이 없다고 본다.(행정안전부 성과급여기획과, 2012a: 95)



* 행정안전부 내부자료(2012) 재편집

<표 26> 미국의 고위공무원단(SES) 성과평가

연도별 SES 성과평가 결과	2007		2008		2009		2010			
	전체	최고등급	전체	최고등급	전체	최고등급	전체	최고등급		
	7,016	48.2%	7,132	50.0%	7,087	49.9%	7,508	47.3%		
2010년 SES (경력직) 성과평가 결과분포	5점 척도 평가기관									
	outstanding (5)		Exceeds Expectations (4)		Fully Successful (3)		Minimally Successful (2)		Unacceptable (1)	
	2,918 (47.9%)		2,611 (42.8%)		548 (9.0%)		18 (0.3%)		2 (0.03%)	
	4점 척도 평가기관									
	outstanding (5)		Fully Successful (3)			Minimally Successful (2)		Unacceptable (1)		
	413 (54.3%)		343 (45.1%)			3 (0.4%)		2 (0.3%)		

* 자료 : US. OPM(2011)

성과평가는 조직차원에서 조직 전체의 효과성 향상을 위한 도구일 뿐만 아니라, 개인 차원에서는 개인의 능력발전을 위한 목적으로 사용하는 것이다(유민봉, 2006: 196~497). 그러므로 성과평가에 있어 정규분포를 크게 벗어나 실제 수준보다 후하거나 엄한 성향이 나타나는 등의 오류가 생길 경우에는 책임이 불명확해지고 개인 역량개발에도 도움을 주

기 어렵다. 이러한 측면에서 우리나라 고위공무원단 제도는 비록 고위직 평가방식으로 다소 무리가 있지만 일종의 강제배분법을 도입하여 평정의 오류를 줄이고, 성과책임을 보다 명확히 하고 있다고 생각한다.

외교통상부의 2011년도 고위공무원단 성과평가 결과에 따르면, 성과평가 대상자 총 292명 중에서 최하위 등급인 ‘매우 미흡’을 받은 자는 한 명도 없고 ‘미흡’을 받는 자가 총 27명으로 전체의 9.24%를 차지하는 것으로 나타났다. 또한 외교통상부 고위공무원단 성과평가 결과의 관대화 경향지수는 16점 미만인 13.10점으로 관대화가 있다고 보기는 어려우나, 전체 평균 12.12점보다 높고 부처별 비교에서도 관대화 경향지수가 높은 그룹에 속한다.⁴²⁾ 그러나 내부적으로는 변화의 조짐도 나타난다고 보이는데, 비록 고위공무원단에 필수적인 제도는 아니지만 재외공관장 통합 성과평가를 실시하고 그 결과에 따라 보직이나 예산지원이 이루어지도록 하고 있다. 한편, 2011년 본부에 평가담당대사를 신설하여 공관활동을 수시로 점검하고 본부와의 상호소통 등 중간매개를 강화하는 등 성과에 대한 인식이 제고되고 있다.

<표 27> 성과평가에 대한 재직자 설문조사 결과

(단위 : 명)

성과평가의 객관성에 대한 평가	매우 객관적 이지 않다	객관적이지 않다	보통이다		객관적이다		매우 객관적이다	계	
	4	41	162		104		3	314	
	13%	13.1%	51.6%		33.1%		1.0%	100%	
성과평가의 적정 주기 평가	약 6개월		약 1년		약 1년 6개월		약 2년		계
	16		206		13		78		313
	5.1%		65.8%		4.2%		24.9%		100%

* 자료 : 이선우 외(2011)

42) 2011년 고위공무원단 성과평가의 부처별 관대화 지수를 비교해 보면, 지수가 12미만인 기관이 기획재정부·문화재청·공정거래위원회 등인데 반해, 지수가 13이상인 기관은 외교통상부·검찰청 등으로 나타났다고 한다(행정안전부 성과담당자 인터뷰).

그리고 2011년 고위공무원단 제도와 관련한 현직 실·국, 과장급 설문조사 결과(이선우 외, 2011: 157~158)에서 대부분 응답자는 <표 27>과 같이 현재의 고위공무원 성과평가 방식이 대체적으로 객관적이며, 성과평가 주기도 지금과 같이 1년이 적정하다고 생각하고 있는 것으로 나타났다.

나아가 파견자나 무보직자들이 주로 하위 성과등급을 받을 것이라는 인식과 관련하여 2011년 외교통상부 고위공무원 성과평가 결과를 살펴보면, 직무파견자 10명 중 9명이 A('우수'), 1명이 S('매우우수')를 받았고 무보직 8명에 대해서는 C('미흡')와 B('보통')가 각 3명, A가 2명이었다. 이러한 결과는 비록 일부 부처에 한정된 표본에 불과하지만 성과평가에서 파견자가 그리 크게 불리하지 않은 것으로 보이며, 무보직자 중 징계등과 관련된 경우에는 평가결과가 당연히 좋지 않았다. 나아가 고위공무원단의 성과평가가 연공서열이나 경력에 의해 실시되는지 여부는 C를 받은 사람과 고위공무원단 진입 일을 변수로 하여 상관관계 분석해야 하나, 이번 연구에서는 관련 자료를 구하기 어려워 선불리 결론을 내리기 곤란하였다.

(2) 성과급과의 관계

<표 28> 고성과자 우대방안에 관한 설문조사 결과

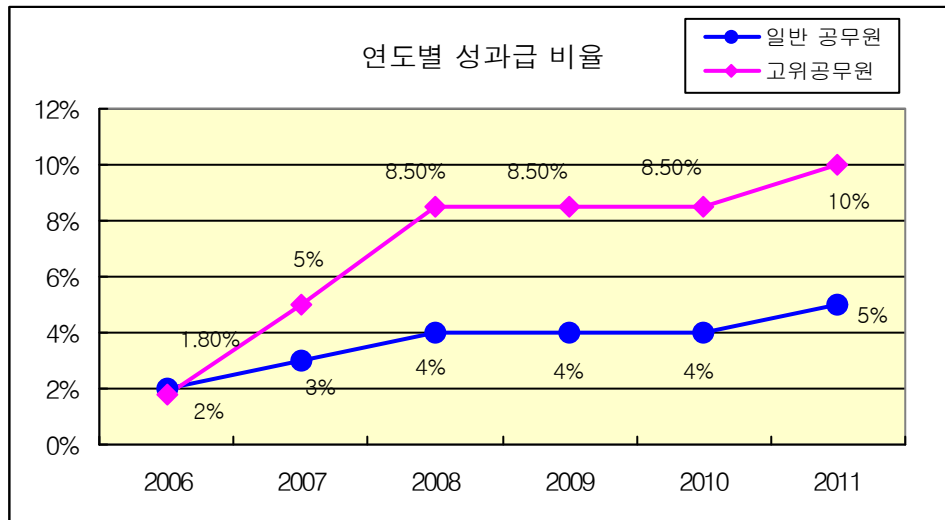
(단위 : 명)

고성과자 우대방안의 필요성	전혀 필요하 지 않다	필요하지 않다	보통이다	필요하다	매우 필요하다.	계
	1	16	74	198	24	313
	0.3%	5.1%	23.5%	63.1%	7.6%	100%
고성과자 우대 방안 선호	성과급 지급	원하는 보직	교육훈련	포상	기타	계
	198	61	25	12	1	297
	66.7%	20.5%	8.4%	4.0%	0.3%	100%

* 자료 : 이선우 외(2011)

<표 28>은 2011년 행정안전부와 한국인사행정학회의 공동 설문조사 결과인데(이선우 외, 2011: 159), 대다수 응답자가 성과가 우수한 자에 대한 우대 방안이 필요하다고 답변했고 그 방법으로 성과급 지급과 원하는 보직으로의 변경 등의 순으로 선호하였다.

<그림 9> 성과급 비율 확대 추이



* 산출기준 : 일반 공무원(성과상여급/인건비 총액), 고위공무원단(성과연봉/연봉총액)

그리고 <그림 9>처럼 고위공무원단 제도 도입 이후 업무성과에 따른 성과연봉의 비중은 점차 증가해 왔는데, 2011년 기준으로 고위공무원의 성과급은 연봉 총액 대비 10%에 이르고 있다. 제도 도입 당시의 성과연봉 비율은 일반 공무원의 성과상여급 비중과 비슷했으나, 5년이 지난 현재 시점에는 성과상여급 비중보다 2배 높게 책정되어있다. 이러한 성과연봉은 다음 해 연봉에 누적되므로 개인 간의 연봉 격차는 더욱 심화되고 있다. 이와 같이 성과와 그 결과에 따른 보상이라는 긍정적 순환을 위하여 성과급 비중이 점차 늘어나고 있는 추세이며, 이러한 점에서 고위공무원단의 성과에 대한 보상·책임은 일반 공무원에 비해 크다고 할 수 있다. 다만, 여전히 공공분야 업무에서 ‘성과’라는 개념이 모호하고,

그 결과를 정량적으로 측정하거나 비교하기 곤란하다는 한계를 생각할 때, 대상자 대다수(90%)가 받는 공무원 성과급의 격차를 과연 확대해 나갈 필요성이 있는지에 대해서는 의문이 있다.

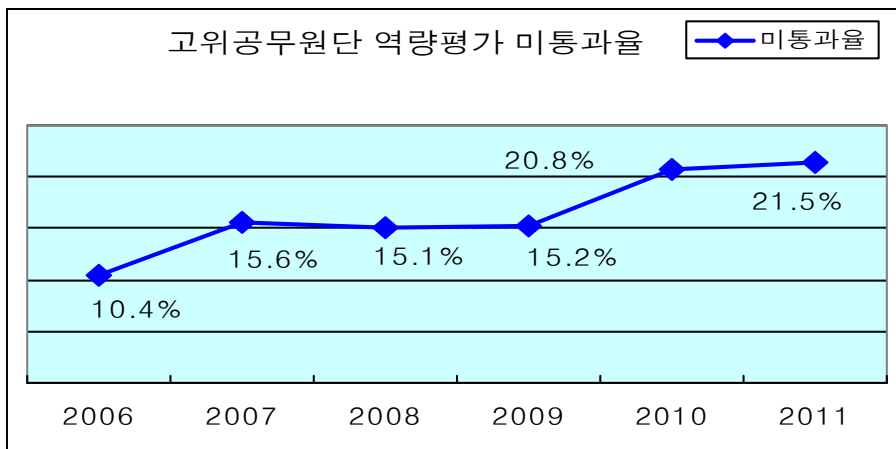
이처럼 각종 성과평가 결과와 성과급 변화를 살펴보면 고위공무원단 제도 도입과 시행으로 고위직의 성과평정은 엄정해지고 성과에 따른 보상이 강화되어 성과관리시스템이 보다 합리적으로 개선되었다고 보인다. 하지만 실질적으로 성과가 구체적으로 어떻게 개념화되고 측정되는지에 대한 내용은 물론, 성과평가 결과와 연공서열과의 관련성 여부에 대해서는 향후 연구와 고민이 더욱 필요하다.

라. 역량 제고의 측면

(1) 역량평가 횟수 및 미통과율

외무공무원 외의 일반직 공무원을 대상으로 하는 행정안전부의 고위공무원단 역량평가는 2011년 말까지 그동안 총 417회에 걸쳐 2,494명에 대해 실시되었다. <그림 10>에서 보여 지듯이 2008년과 2009년의 경우에는 역량평가 실시 횟수가 다른 해보다 적었는데, 그 까닭은 당시 정부조직개편에 따른 초과현원 발생으로 신규로 고위공무원단 진입이 어려웠기 때문으로 생각된다. 역량평가는 5점 만점에 평균 2.5점이 되지 못하면 탈락하는데, 고위공무원단 역량평가 미통과율은 제도 초기 평균 15% 내외를 유지하다가 2010년 이후 평균 20% 수준으로 상승하였다. 역량평가 담당자는 이렇게 미통과율이 증가한 이유에 대해 신중한 입장을 취하면서도, 매년 신규 고위공무원 역량평가 과제를 개발하면서 과제의 난이도가 올라가고 있다는 점과 역량평가 위원들도 이제는 공무원들이 역량평가에 적응했다고 생각하여 보다 엄격하게 평가하려는 태도를 취한다는 점을 들었다.

<그림 10> 고위공무원단 역량평가 시행 결과



* 자료 : 행정안전부(2011) / ※ 2006년의 경우 6월부터 12월까지

그리고 선행연구 결과에서도 역량평가가 학력이나 고시출신 여부와 관계없이 객관적으로 이루어지고 있다고 보고 있으며(하태권 외, 2007: 92), 실제로 2010년 말까지 행정안전부 역량평가 미통과자 총 325명 중에서 5급 공채(행정고시) 출신자들은 68명(20.9%)이 통과하지 못했고, 박사학위 소지자들도 78명(24.0%)이나 탈락하였다. 행정안전부 역량평가센터의 피평가자를 대상으로 실시한 내부 자체 설문조사에 따르면, 평가의

공정성에 대해 90% 가까이 보통 이상의 긍정적 평가를 하였고 평가과제의 타당성에 대해서도 80% 이상이 긍정하고 있는 것으로 나타났다.⁴³⁾

<표 29>는 외교부에 고위공무원단 제도가 도입된 2008년부터 최근 까지 외교역량평가 응시인원과 미통과율을 나타내고 있는데, 미통과율이 일반직보다 다소 높지만 안정적 비율을 유지하고 있어 제도가 안정제도에 올라있음을 알 수 있다. 그러나 일반 역량평가의 평가과제와 평가역량이 다르기 때문에 외교역량평가의 미통과율이 높다고 하여 외무공무원의 역량 수준이 일반직보다 낮다고 판단하기는 곤란하다.

<표 29> 고위외교역량평가 응시 및 결과

구 분	고위외교역량평가 (단위 : 명)			
	응시인원	통과인원	미통과인원	미통과율
2008	72	58	14	19.4%
2009	54	38	16	29.6%
2010	60	45	15	25.0%
2011	66	50	16	24.2%
2012(상반기)	42	31	11	26.2%

* 국회 윤상현 의원실 자료(2012)

일반적으로 역량평가의 미통과율이 지나치게 낮을 경우에는 고위공무원으로서의 능력과 자질을 검증한다는 제도의 취지가 무색하게 된다. 반대로 미통과율이 지나치게 높게 되면 공무원의 경우 평가자체에 대한 준비로 업무에 소홀할 수 있으며, 외부 민간인의 경우에는 역량평가가 하나의 진입장벽으로 작용할 수 있다. 즉, 역량평가 제도가 적정한 미통과율로 안정적으로 유지될 때 고위공무원으로서의 사전검증과 개인 역량개

43) 역량평가센터 피평가자 상대 자체 설문조사 결과(행정안전부 내부자료)

구 분	역량평가의 공정성	평가과제의 타당성
2007년 6월	긍정반응 90.2%	긍정반응 82.8%
2010년 12월	긍정반응 86.3%	긍정반응 81.2%
2011년 6월	긍정반응 98.3%	긍정반응 89.4%

발의 유인으로 작용한다는 점을 고려하면, 현재 역량평가는 성공적으로 운영되고 있다고 생각된다.

(2) 역량 제고 여부의 판단

역량(competency)이란 높은 성과를 창출한 탁월한 성과자로부터 일관되게 관찰되는 행동특성을 말하며, 특히, 개인역량이란 구성원이 각자의 업무에 부여하는 지식, 스킬, 태도의 집합체로 개발가능하고 관찰과 측정이 가능하다는 점이 특징이다(이흥민·조소연·최관섭·이강희, 2009: 341~353). 그러나 역량평가의 실시로 역량이 실제 제고되었는지는 비교대상이 없고 고위공무원 진입단계에만 실시하기 때문에 변화를 측정하기 어렵다. 그러므로 역량평가 점수의 시계열적 비교보다는 인식조사를 통해 간접적으로 역량제고 여부를 판단할 수밖에 없을 것이다.

<표 30> 역량개발 관련 재직자 설문조사 결과

(단위 : 명)

제도도입 후 역량제고 여부	전혀 아니다	아니다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	계
	5	40	142	121	5	313
	1.6%	12.8%	45.4%	38.7%	1.6%	100%
제도도입 후 역량개발 필요 증가	전혀 아니다	아니다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	계
	2	20	112	172	8	314
	0.6%	6.4%	35.7%	54.8%	2.5%	100%
고위공무원 교육과정 효과성	전혀 아니다	아니다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	계
	8	27	138	135	6	314
	2.5%	8.6%	43.9%	43.0%	1.9%	100%

* 자료 : 이선우 외(2011)

<표 30>의 고위공무원단 재직자와 인사담당자 대상의 설문조사 결과에 따르면(이선우 외, 2011: 161~162), 역량평가 제도를 비롯한 고위공

무원단 제도 도입 후 고위공무원들의 역량이 제고되었다고 생각하는 답변이 그렇지 않다는 것보다 3배 가량 많았다. 또한 응답자 대부분이 제도 도입 이후 역량 개발의 필요성이 증가하였다고 생각하였으며, 대체로 지금의 고위공무원단 교육과정이 효과적인 것으로 보고 있었다. 특히, 당초 역량평가가 형식적 평가로 인해 단순 통과의례로 전락할 것이라는 우려와 다르게 20%를 상회하는 미통과율을 보이고 있고, 이는 평가탈락의 부담으로 작용하여 역량제고를 위한 노력을 제고시킨 것으로 보인다. 그리하여 이러한 공직사회의 자기계발 분위기를 보다 확산시키기 위해 2010년부터는 역량평가 제도를 과장급까지 확대하고 있다.⁴⁴⁾

마. 소결 : 선행연구와의 비교

이처럼 고위공무원단 제도 시행에 따른 효과로 개방과 경쟁, 성과·책임, 그리고 역량제고라는 각 전략목표를 반영하고 있는 지표들에서 기존 선행연구의 결론과 같이 긍정적 결과들이 나타나고 있었다. 즉, 개방형 직위의 외부임용률이나 성과평가의 관대화 지수, 역량평가 미통과율, 재직자들이 각종 인사조사 등 고위공무원단 제도의 각 시행성과를 보여주는 주요 측정지표들이 지난 5년간 점차 개선되는 경향을 보이거나 안정적인 수준으로 유지되고 있었다. 이는 곧 고위공무원단 제도가 의도했던 시행효과들이 어느 정도 표면적으로 나타나고 있음을 의미한다고 볼 수 있다. 그러나 외교통상부의 경우 이러한 지표들의 값이 다른 일반 부처보다 좋지 않게 나타나는 경우가 많았는데, 그 원인을 실제 운영 사례를 통해 밝히는 작업은 고위공무원단 제도의 시행효과를 분석하는데 도움이 되리라 생각한다. 특히, 이렇게 파악된 원인이 외교통상부의 특수성에서 비롯되는 것인지, 일반부처에서도 나타날 수 있는 것인지 여부도 중요한 시사점을 제공할 수 있다고 본다.

44) 과장급 역량평가는 각 부처가 직무특성과 활용목적 등에 맞게 자율적 실시하되, 행정안전부는 표준모델과 운영지침 제시하고 대행평가를 실시하고 있다.

2. 외교통상부 고위공무원단 사례 분석

가. 개방형·공모 직위 운영

(1) 고위공무원 개방형·공모 직위로의 임용

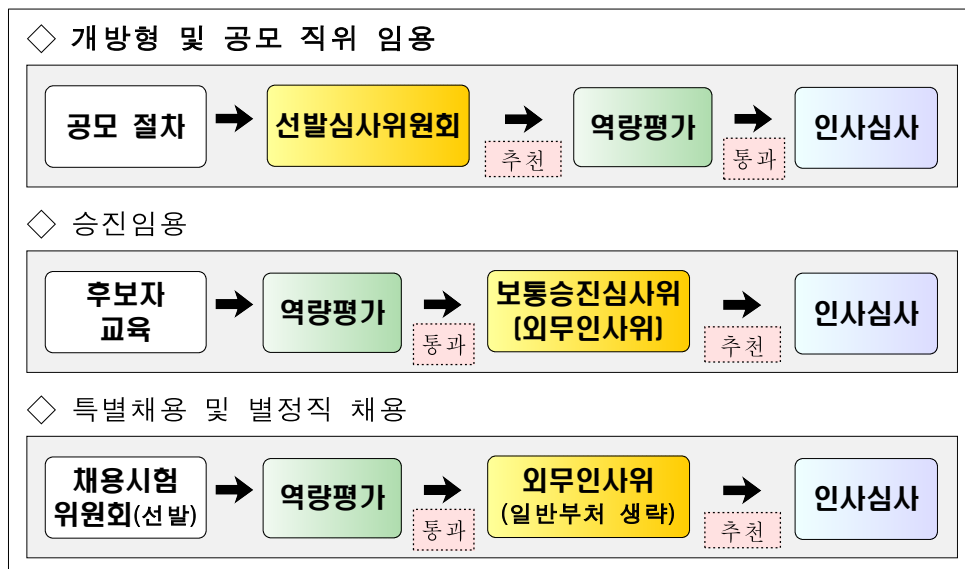
고위공무원이 되기 위해서는 먼저 특정 직위에 결원이 존재해야 하는데, 기존의 계급제 하에서는 1~3급 계급별 결원의 범위 내에서 승진 T/O를 정하고, 일정 배수의 후보자에 대한 심사를 거쳤다. 그러나 고위공무원단 제도에서는 각 해당 직위에 공석이 발생하고 직위별 직무기술서에 부합하는 최적임자를 선발하게 된다. 특히, 개방형·공모 직위의 경우 외부공모 절차를 진행하고, 인사교류 직위의 경우 교류 부처로부터 대상자를 추천을 받게 된다. 외교통상부의 개방형 직위는 2000년 최초로 국장급 7개 직위를 지정하였고, 2007년과 2011년에 지정직위가 증가하여 2012년 6월 현재 총 24개 직위(본부 10개, 재외공관 14개)가 지정되었다.

<표 31> 외교통상부 개방형 직위 지정 현황

국내 본부 직위		재외공관 직위	
직위 명	지정 년월	직위 명	지정 년월
감사관	2000년 2월28일	주일본 공사	2011년 11월1일
재외동포영사국장		주중국 공사	
국제경제국심의관		주미국 공사	
외교안보연구원 경제통상연구부장		주러시아 공사	
자유무역협정정책국장		주OECD 공사	
부대변인	2007년 2월1일	주제네바 차석대사	
다자통상심의관		주칠레 공사참사관	
외교안보연구원 아시아태평양연구부장		주EU 공사참사관	
정책기획관		주카자흐스탄 공사참사관	
외교안보연구원 외교역량평가단장		주사우디 공사참사관	
	2011년 3월29일	주이란 공사참사관	
		주상하이 부총영사	
		주홍콩 부총영사	
		주LA 부총영사	

개방형 직위에 대한 충원과정은 선발시험위원회의 선발을 거쳐 외무직의 경우 고위외교역량평가와 고위외무공무원 자격심사, 그리고 외무인사위원회를 통과하여야 한다.⁴⁵⁾ 이후 행정안전부의 고위공무원임용심사위원회의 인사심사를 받게 되면, 각 부처 장관은 복수의 고위공무원단 후보자를 대통령에게 추천하게 된다. 각 충원방식별로 고위외무공무원으로 진입하는 절차는 <그림 11>과 같다.

<그림 11> 고위외무공무원 진입절차 비교



(2) 외교통상부 개방형·공모 직위 충원 분석

2012년 6월 현재 외교부 고위공무원단 개방형 직위는 미충원 직위 8개를 제외한 총 16개 직위 중 12개 직위에 자부처 출신이 임용(외부임용률 25%)되어 있는데, 모집공고 결과 응시자가 없거나 단독응모, 또는 선

45) 외무공무원법에 따라 모든 외무공무원 모든 인사와 관련된 사항은 외무인사위원회의 심의를 거쳐야 하며, 그 구성은 차관을 위원장으로 본부 실장급 공무원 7인 이상으로 구성된다(외무공무원법 제7조 및 제8조).

발시협위원회의 심사 결과 적격자가 없는 경우에는 재공고가 가능하다. 따라서 개방형 직위의 연장공고나 재공고 사례를 통해 개방형 직위의 경쟁 정도 및 대외 매력도, 나아가 직위 지정의 적정성도 판단할 수 있을 것이다. 실제 지난 2년간(2010.7.1~2012.6.30.) 외교통상부 고위공무원단 개방형 직위(주재관 제외) 총 17개의 사례를 보면, 이 중 4개 직위(다자통상국 심의관, 재외동포영사국장, 주사우디 공사참사관, 주러시아 공사)에 대해 재공고·연장공고를 거쳤다. 특히, ‘다자통상국 심의관’ 직위와 ‘주사우디 공사참사관’의 경우에는 공고절차를 3번이나 실시하는 등 응시자 모집에 큰 어려움을 겪은 바 있다.

또한 고위공무원단은 공모 직위 제도(외교통상부의 경우 지정 인사교류 직위)를 통해 진출·입 절차 없이 부처할 수 있는데, 그 임용은 미리 ‘직무수행요건기술서’에 정하게 되고 선발심사위원회의 구성도 외부위원(타 부처 공무원, 민간)을 1/2 이상으로 하도록 하여 객관성과 공정성을 갖추도록 하였다. 특히, 외교부의 경우 직종 간 차이로 인하여 특별채용의 거쳐야 하는 등 걸림돌이 있는데, 최근 관련 법령 개정을 통해 고위공무원 재직자의 경우에는 시험 및 역량평가를 면제하여 부담을 최소화한 바 있다.

이처럼 고위공무원단 내에서의 이동은 제도적으로는 장벽이 매우 낮아진 상태이나, 각 부처 입장에서는 하나의 고위공무원단 자리라도 외부에 넘어가게 되면 하위직급 승진 등 내부 인사운영이 어려워질 것을 우려하여 적극적으로 나서지 않고 있다. 따라서 개방형·공모 직위의 선정 및 직무기술서 작성부터 자기 부처에 유리한지 손익을 고려한다. 실제 ‘재외동포영사국장’ 직위와 같이 외부 지원이 거의 없는 개방형 직위는 법령상 변경할 수 있지만 외교부는 10년 이상 바꿀 생각을 하지 않는다.

또한 외교통상부의 고위공무원단 개방형 직위와 인사교류 직위의 직무수행명세서는 일정수준 이상의 외국어 능력을 요구하고 있는데, 이러한 외국어 능력을 외국어 면접이 아닌 서류상 공인성적(TOEIC 870, TEPS 800)을 제출하도록 하여 미리 준비를 해놓지 않으면 공고시점에

요건을 충족하기 어려운 실정이다. 이처럼 고위외무공무원단으로의 진입 부담을 과하게 지우고 있어 다른 부처의 불만과 갈등이 높다.⁴⁶⁾ 또한 외교부의 인사교류 제도는 진정한 교류목적보다는 주로 재외공관장 역임자의 국내에서 대기 직위로 활용되는 측면이 강하다. 즉, 재외공관의 ‘나’등급 직위에 타 부처 출신자를 2년 정도 임용하는 대신, 공관장 역임자를 외교부와 교류하는 국내 직위에 1년씩 보냄으로써 인사 순환을 도모하는 등 제도의 본래 취지에서 벗어나 있다.

<표 32> 외교통상부 고위공무원단 실질 외부임용 현황

(단위 : 명)

구 분		직 위 수	외부임용		
			소계	민간 등	타부처
개방형	본부	10	3	2	1
	재외공관	14	2	0	2
(지정) 인사교류		7	3	0	3
주재관		8	8	2	6
기타 직위		12	12	1 (국회)	11
계			28	5	23

그러나 외교부는 개방형·공모 직위 이외에 특임공관장을 비롯한 타 부처 또는 타 기관 출신을 재외공관에 임용하는 경우가 있으며, 외무공무원은 아니지만 외교통상부 소속의 재외공관 고위공무원단 주재관 직위가 개방형 직위로 지정된 경우도 있다.⁴⁷⁾ 이러한 임용자들을 고려하면

46) 물론, 일반 부처의 경우에도 면접시험에서 자기 부처에 유리한 특별요건 점수를 과도하게 설정하여 외부에 대한 진입장벽을 높인 사례도 있다.

47) 주재관 제도란 일반 외교관이 수행하기 어려운 특수한 업무분야(관세, 에너지, 경찰, 문화홍보 등)에 직위 공모를 통해 각 부처 전문가를 임용하는 것으로, 그 소속은 외교통상부 소속이나 신분은 일반직 공무원이다. 영국, LA, 뉴욕, 중국 등 8개 문화원장 직위가 현재 개방형 직위로 지정되어 민간인도 주재관으로 임용할 수 있도록 하고 있으며, 2011년 말 기준으로 고위공무원단 주재관은 총 30명이다.

외교부 전체의 실질적 외부임용률은 <표 32>처럼 개방형·공모 직위와 같이 공식적으로 드러난 수치보다 높게 나타나 다른 일반 부처와 비슷하다고 여겨진다. 외시 순혈주의가 팽배하던 외교부에 최근의 이러한 변화는 매우 고무적이라고 생각되지만, 비공식적 교류는 임용의 투명성과 공정성을 확보하지 못하므로 개방형이나 공모 직위로의 전환이 필요하다. 또한 앞서 살펴본 바와 같이 비교적 선호도가 낮은 직위를 개방형 직위나 인사교류 직위로 선정하거나, 여전히 장벽이 높은 어학요건과 차단된 정보는 외부인의 응모를 어렵게 하므로 개선이 필요하다.

나. 직위에 대한 경쟁



(1) 내부 직위공모를 통한 경쟁 강화

외교통상부의 고위공무원단을 포함한 7등급 이상의 직위에 대해서는 직위공모를 거치는 것이 원칙인데, 이는 고위공무원단 제도 자체의 특징이라기보다는 ‘신외무인사제도’ 실시에 따라 운영되는 것이다. 직위공모 절차는 먼저 공석(예상)직위를 선정하여 내부에 공지한 후, 지원자의 신청을 내부 전산망을 통해 받는다. 이 때 직위 교체기준이나 인사원칙을 함께 회람하게 된다. 지원서에는 응시취지·직무수행계획서를 포함하며, 이러한 지원을 바탕으로 인사과에서는 ‘보직후보자명부’를 작성하고 필요에 따라 직위별로 내부 서류·면접심사를 거치게 된다. 이렇게 내부경쟁이 이루어지면 최종적으로 실장급으로 구성되는 외무인사위원회의 심의와 토론을 거쳐 각 직위별로 2~3명의 후보자를 정하여 장관에게 추천하고, 장관의 내정자 결정이 있는 후 청와대 인사협의를 거쳐 최종 임명이 이루어진다. 다만, 실무적으로는 조직의 안전성을 훼손하지 않기 위해서 <사례 D>와 같이 직위공모 시에 각 직위별 외무고시 기수를 제한하여 과거 연공서열적 운영이 지속되고 있는 것도 사실이다.

<사례 D> 2012년 춘계 국장급 직위에 대한 내부 공모내용은 아래와 같이 각 직위별로 직무등급과 참고사항, 지원 가능한 기수를 제한하고 있다.

공 지 사 항

2011-10-21

수신	각실,국(과,팀)장
제목	인사공지 - '12년 춘계 국장·심의관 직위공모
첨부파일	 국장 지원자 제출서류 양식(지원서 및 직무수행 계획서).hwp  직위공모설명서(인사시스템 접속매뉴얼).ppt

1. 국장 및 심의관 공석(가능) 직위를 아래와 같이 공지하니, 희망하는 직원들은 **2011.10.27(목) 18:00(서울시간)**까지 신청하며 주시기 바랍니다.

※ 인사 일정상 추가접수가 불가하니, 아래 보직을 희망하는 해당 부서, 공관 직원이 부재중일 경우에는 소속 부서, 공관에서 필히 해당 직원에게 안내 요망

□ 국장 : 4개 직위(공석 예정)

※ 원칙적으로 외시 18~22회 및 동등 경력자(재외동포영사국장 지원 요건은 별도 공지)

직위명	직무등급	비 고
북미국장	나	○ 복수지원 가능(지원 순위 명시)
평화외교기획단장	나	○ 서류, 면접심사 실시(상세 사항 2항 참고)
외교정보관리관	나	○ 서류, 면접심사 미실시
재외동포영사국장	나	○ 개방형 직위(공모절차 등 구체 일정은 추후 별도 공지) ○ 상기 3개 국장 직위 지원자도 재외동포영사국장 직위 지원 가능

□ 기획관 : 1개 직위(공석 가능)

※ 외시 19회 이하 및 동등 경력자

직위명	직무등급	비 고
외전기획관	나	○ 국장 인사 결과 등에 따라 현직자 유입 가능

(2) 무보직 문제로 인한 경쟁 약화

2012년 6월 말 현재 외교통상부의 고위공무원단 정·현원 관계는 초과 현원은 없고, 파견 등을 제외한 본부 현원이 251명으로 오히려 결원(▽19)이다. 그럼에도 불구하고 보직이 없는 고위외무공무원은 16명이 존재하는데⁴⁸⁾, 이러한 무보직자는 다른 부처에 비해 월등히 많은 편이며, 그 기간에 있어서도 6개월에서 1년 정도로 장기이다.

<사례 E> 이윤성 의원실(2011년 9월)에 따르면, 외무공무원 무보직자 수가 '09년 11명, '10년 24명, '11년 9월 현재 41명으로 해마다 증가했고, 이들의 평균 연령은 56세, 평균 대기기간은 9개월이라고 발표한 바 있

48) 16명 중에는 비별도 파견(고위공무원 정원으로 인정받지는 못하지만 국가적 사업이나 임무 수행의 필요에 의한 파견)으로 실제 일을 하는 경우도 4, 5건 포함된다.

다. 또한 행정안전부의 전 부처 무보직 고위공무원 조사(2011년 6월 기준)에서는 전체 총 30명 중에서 외교통상부가 19명이었으며, 무보직 사유도 다른 부처는 파견이나 복귀 또는 퇴직준비였던 반면 외교부는 단순 무보직 대기가 많은 것으로 나타났다.

이러한 고위외무공무원의 장기 무보직은 재외공관 공사급 직위에 만성적인 결원이 발생하는 문제로 나타났다. 2012년 6월 현재 외교통상부 전체 고위공무원단 결원은 19개이고, 무보직 고위공무원이 16명이므로 실제 35개의 고위공무원 직위가 공석인 셈인데, 그 중 재외공관 26개 직위에서 공석이 발생하고 있다. 이들 공관은 주로 구성원이 5인 내외인 중·소규모 공관으로 중·남미, 중동 및 아프리카 등 비선호 지역에 많고, 이러한 결원으로 인한 인력손실은 공관의 외교역량에 큰 손상을 줄 수 있다. 나아가 외교부는 이러한 공석을 메우기 위해 종종 9등급 과장급 외무공무원을 직무대리로 운영하여 또 다른 문제를 야기한다. 즉, 직제상 보임시킬 수 있는 직위가 있음에도 불구하고 일부 고위공무원을 국내에 계속 무보직 대기시키면서 대신 9등급 과장급 공무원을 사실상 승진의 형식으로 고위공무원 직위에 보임시키고 있는 것이다.

<사례 F> 원칙적으로 직무대리는 담당 직위의 업무를 수행하면서 직무대리업무를 수행하지만, 직무상 공백을 방지하기 위해 특별히 필요한 경우 직무대리를 전담하게 할 수 있다. 그러나 외교부에서는 이러한 예외적 사항을 단순 결원인 경우에도 적용하고 있는데, 고위공무원단 직위에 대한 인사심사 이전에 승진예정자를 직무대리 형식으로 이미 보임시키는 사례도 있었고, 내부 고위공무원 승진서열을 직무대리 임용일로 정하는 경우도 발생하였다

또한 고위공무원단 직위의 전담직무대리는 임용심사위원회의 인사심사 등 여러 단계의 심사와 검증을 제대로 거치지 않고 해당 직무를 수행하게 되어 외교력 약화에 대한 우려를 낳고 있다. 즉, 고위공무원단 직무

대리 남용은 임용절차를 형식화하고 개방과 경쟁을 통한 최적임자의 배치를 어렵게 하여 적재적소의 인력활용과 궁극적으로 정부경쟁력의 향상이라는 고위공무원단 제도의 취지를 훼손할 수 있다. 고위공무원의 무보직 문제는 공관장 역임자를 각 광역 지방자치단체의 자문관(국제관계자문대사)으로 보내는 외교부만의 특이한 제도를 만들었다.⁴⁹⁾ 이 제도는 지방의 국제관계 역량을 육성·지원하고, 중앙과 지방간 인사교류 강화라는 목적도 있지만, 국내로 복귀한 공관장 역임자를 지방직으로 전환시킴으로써 본부 고위공무원단 무보직 숫자를 줄여 고위직 인사운영의 부담을 경감시키고자 하는 측면도 있다. 그러나 지방 자문대사로 나간 공관장 역임자들이 차기 공관장 등으로 특별채용되지 못할 경우 외교부로 복귀할 방법이 없다는 문제가 발생하고 있다. 그래서 본부 일부 고위공무원단 직위들이 이들의 외교부 복귀를 위한 버퍼(buffer) 직위로 이용되면서 상시 결원 형태로 운영되고 있다. 이러한 버퍼 직위의 잦은 인력 교체는 직무의 전문성과 안정성을 저하시켜 결국 고위공무원단 직위의 형해화(形骸化)가 초래되는 문제를 야기한다.

<사례 G> 외교통상부 전입 시 버퍼 직위로 자주 활용되는 OO직위(고위외무공무원 '나'등급)의 경우 소속 과원 없이 연구와 강연 등이 주요 업무이며, 동일 직무의 직위가 하나 더 있어 공석 부담이 없는 직위이다. 최근 약 2년 반 동안(2010년 1월~2012년 8월말) 해당 2개 직위에 총 7명이 임용되었으며, 어떤 경우에는 채 두 달이 못되는 기간 동안(1달 12일) 재직한 사례도 존재한다.

이와 같이 외교부는 축적된 직위공모제도의 운영으로 전문성에 근거한 경쟁 문화가 자리 잡았다고 보이나, 다른 한편으로 고위직의 장기 무

49) 2009년 4월 21일 청와대-외교부-행안부 합동회의를 통해 공관장 역임자를 지방자치단체의 계약직공무원으로 인사교류하기로 결정한 이후 외교통상부와 각 지방자치단체는 호혜적 인사교류 추진을 위한 양해각서를 체결하여 외교통상부와 업무·인사상 협력 관계를 구축하고 있는데, 현재 15개 지방자치단체와 진행 중이다.

보직 대기과 그에 따른 초과현원 문제는 직무대리 남발 등을 초래하여 보직경쟁을 악화시키고 있다고 생각된다. 결국 경쟁의 활성화는 제도 자체의 문제라기보다는 어떻게 운영하느냐의 문제일 것이다.

다. 성과평가와 책임

(1) 성과평가 및 보수체계

고위공무원의 평가와 보상은 고위외무공무원에게도 그대로 적용된다. 고위공무원단을 포함한 9등급 이상 직원의 평가항목과 배점은 개인업무 실적 70점, 부서·공관 실적 30점으로 이루어지며, 특별성과 등에 따른 가감점을 ± 2 점 이내로 부여하되, 다면평가의 경우 인사의 참고자료로만 활용하고 있다. 그런데, 외교부 고위공무원의 평가대상과 방식에는 직위별로 차이가 존재한다. 평가대상은 세 그룹으로 구분되는데, 공관장 그룹, 공관장이 아닌 고위공무원단 ‘가’등급 그룹, 공관장이 아닌 고위공무원단 ‘나’등급 그룹으로 나누어 평정을 실시한다. 재외공관장의 경우 ‘재외공관장 통합성과평가 지침’에 따라 별도의 기준에 따라 평가된다.⁵⁰⁾

그리고 평가방식으로는 외교부 내부의 보직관리를 위한 인사등급과 성과급 결정 기준인 성과등급으로 나뉜다. 성과등급과 별개인 인사등급은 1~4등급까지 나뉘는데, 등급별 비율에 있어서도 성과등급과 달리 적용하고 있다. 성과등급은 ‘매우우수, 우수, 보통, 미흡 또는 매우미흡’ 5단계로 구분되고 그 비율은 법령상 ‘매우 우수’가 20%이하 · ‘미흡’과 ‘매우미흡’을 합친 비중이 10%이상으로 되어 있는데, 실제 외교부에서는 성과등급의 하위 2개 등급을 합쳐 사실상 4단계로 운영하고 있다. 이렇게 법

50) 매년 12월 31일을 기준으로 8개 평가분야 (①정무 ②경제·통상 ③영사 ④문화 ⑤홍보 ⑥총무 ⑦자원에너지·녹색성장 ⑧개발협력) 및 공관장 중점추진사업별 공관장이 제출한 추진실적을 본부의 소관 실·국장이 ‘매우 우수, 우수, 보통, 미흡, 매우 미흡’의 총 5개 평가등급 중 하나로 평가한다. (매우 우수의 비율은 10% 이하, 평가등급별 적정비율을 유지)

령상 ‘매우미흡’을 운영하지 않기 때문에 매 5년 마다 실시되는 고위공무원 적격심사의 부적격 요건에 해당하는 경우가 없게 되어 해당 제도가 유명무실해지는 결과를 낳고 있다.

<표 33> 외교통상부 성과등급 및 인사등급 비율

구분		등급별 인원 비율(%)			
성과 등급	고위공무원	S(탁월)	A(우수)	B(양호)	C(미흡)
		20	40	30	10
		20	30	40	10
	6등급 이하	20	30	45	5
인사등급		1등급	2등급	3등급	4등급
		5	30	60	5

* 자료 : 외교통상부 2011년도 성과평가 계획(2012)

고위공무원은 이러한 성과평가에 따른 성과급을 지급받게 되는데, 외교부의 경우에도 일반직과 동일한 방식의 보수체계를 가지고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 기준급과 직무급으로 이루어지는 기본연봉 외에 추가되는 성과급은 다시 다음해 기본연봉에 일부 누적된다. 보다 구체적으로 살펴보면, <표 34>와 같이 직무급은 직무등급별로 금액이 정해져 있고, 기준급은 고위공무원으로 신규채용될 경우 기준급 상·하한액 자율책정 범위 내에서 소속장관이 정할 수 있도록 하고 있다. 다만, 개방형 직위에 해당하는 계약직 고위공무원의 경우에는 자율책정 범위의 상한액을 인상하였으며, 행정안전부와 협의하는 경우에는 자율책정 범위를 초과하여 기준급을 정할 수도 있다.⁵¹⁾

<사례 H> 고위공무원은 보직이동 과정에서 보임직위에 따라 직종을 변경하는 경우가 있는데,(일반직, 별정직, 계약직, 외무직 고위공무원 / 또는

51) 이러한 사유는 주로 우수 전문 인력의 확보곤란 또는 퇴직공무원을 고위공무원으로 재채용하는 경우이다.

지방자치단체와의 인사교류 과정에서 지방직 ↔ 국가직 전환) 이러한 과정에서 인사관계 법령상 고위공무원의 퇴직과 신규채용이 이루어지게 된다. 고위공무원 재채용 절차에서 연봉협의를 다시 이루어지고, 기준급을 다시 협의하는 과정에서 기준급이 자율책정 범위를 초과하는 경우가 자주 발생한다.

<표 34> 고위공무원 직무성과급적 연봉제 체계

(단위 : 천원)

기준급	기준급 한계액		79,837 ~ 53,632		
	자율책정 범위	일반·별정·외무	75,084 ~ 53,632		
		계약직	91,174 ~ 53,632		
직무급	‘가’ 등급		10,800		
	‘나’ 등급		4,800		
성과급	구 분	매우 우수	우수	보통	미흡이하
	지급률	15%	10%	6%	0
	‘가’등급 (기준:80,518)	12,078	8,052	4,831	0
	‘나’등급 (기준:67,100)	10,065	6,710	4,026	

* 자료 : 행정안전부 성과급여기획과(2012b)

(2) 성과면담의 운영

성과면담이란 평가자와 피평가자 간에 성과목표의 설정, 성과목표의 수행과정 및 평가결과와 그 환류 등에 관하여 상호 의견을 나누는 행위로, 평정의 공정성과 타당성을 확보하기 위한 핵심적인 프로세스이다(행정안전부 성과급여기획과, 2012a: 85) 이렇게 성과를 점검하고 의견을 개진하는 과정은 성과평가 결과에 대한 수용도를 높일 수 있고, 향후 당사자 개인의 역량개발과 그에 따른 조직 역량 강화로 연결된다는 측면에서 중요한 역할을 한다.

그러나 실제 외교부 사례만 보더라도 성과면담 제도가 형식적으로 운영되고 있다고 보였는데, 성과평가 과정에서 평가자와의 일대일 성과면담이 실시되는 경우는 거의 찾아 볼 수 없었다. 성과기록 자체도 고위

공무원 자신이 스스로 작성하기 보다는 각 부서에서 작성한 내용을 직원이 취합하여 올리는 경우가 많으며, 심지어 이러한 의무적 성과면담 제도의 존재 여부를 모르는 경우도 있었다. 외교부의 경우 성과평가를 강조하기 위해 본부에 ‘평가담당대사’를 운영하고 있지만 재외공관의 물리적 한계로 제대로 실시하기 어려운 형편이다. 이러한 원인은 우리나라에서 상급자와 수평적 관계에서 계약을 체결하는 문화가 익숙하지 않다는 점과 기존 연공서열적 평가관행이 오랫동안 지속되면서 성과면담의 실효성에 대한 의심에서 찾을 수 있을 것이다. 결국 외견적으로는 합리적 성과평가시스템이 충분히 갖추어졌다고 보이지만, 이를 현실화시킬 수 있는 성과지향적 문화가 아직까지 정착되지 못하고 있는 것으로 생각된다.

라. 고위직 역량관리

(1) 고위외무공무원 역량개발

고위외무공무원 후보자가 되기 위해서는 반드시 후보자 교육을 이수해야 하는데, 이런 후보자 교육의 대상은 직무등급 7~9등급의 참서관급 직원이다. 후보자 과정은 사이버교육 과정과 집합교육 과정으로 나눌 수 있으며, 교육주체는 외무공무원의 경우 국립외교원(舊 외교안보연구소)에서 담당한다. 그리고 고위외무공무원 후보자 교육은 연 2회 상·하반기에 실시되는데, <표 35>에서 볼 수 있듯이 고위공무원단 제도 도입이후 역량평가 횟수와 함께 후보자 교육도 급증하였다.

<표 35> 외교역량평가 및 외교역량개발교육 현황

(단위 : 횟수)

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
고위 외교역량평가	12	9	72	54	60
외교역량 개발교육(고위)	11	9	87	55	60

* 자료 : 외교안보연구원 외교역량평가단(2011)’

그리고 고위공무원으로서 받게 되는 교육은 내용측면에서는 크게 국정현안 교육과 기타 직무교육으로 나눌 수 있다. 국정현안 교육이란 ‘국가정책 고위과정’이나 ‘국정현안 특별교육’ 등 업무를 수행하면서 단기적으로 실시하는 것으로, FTA 체결 등과 같이 국정현안을 공감하는 내용이 주를 이룬다. 직무교육 등은 주로 장기간 이루어지므로 별도의 교육과전 등의 형식으로 이루어지는데, 중앙공무원교육원이나 국방대학원, 국립외교원 등의 고위정책과정 또는 국외로는 국제기구나 각종 연구소 등을 통해 실시된다. 그러나 일반적으로 장기 교육과정은 인사상의 변통을 위한 하나의 고위공무원단 정원으로만 보는 경향이 강하다. 즉, 교육훈련이 고위공무원의 역량을 제고하고 성과향상에 기여하기 위해서는 조직의 핵심인재(High Potential Talent)를 대상으로 실시되어야 하나, 실제 그러한 능력있는 우수 인재를 일선의 직위에서 빼기 곤란하므로 주로 고위공무원 초임자 또는 차기 보직을 위한 대기성 자리로 활용되고 있다. 외교부의 경우 교육과전이 초임자 발령보다는 재외공관장 역임자가 다음 공관장 발령을 위한 국내 대기성 인사로 활용되는 경향이 있다. 즉, 2012년 6월 기준으로 공로연수를 제외한 고위공무원단 교육훈련 파견자는 총 8명인데, 국내 장기교육 중인 4명 중 3명이 국내 대기 중인 공관장 역임자였다. 다만, 해외 정책연수의 경우에는 외교통상부 핵심인재를 보내고 있어 역량개발이라는 본래 취지에 부합하고 있다⁵²⁾.

(2) 역량 부족자에 대한 퇴직 관리

고위공무원의 역량 개발과 성과 책임을 강력하게 부여하기 위해서는 엄격한 퇴직관리가 필요하다. 외교부의 경우 외무고시 등 고시출신자가 정년퇴직하는 경우가 많은데, 이를 두고 외부에서는 외무고시 순혈주의와 봐주기 식의 온정주의 문화로 인해 고위직에 대한 적극적 인사쇄신이

52) 주요국가에서 해외연수 중인 사람들(3명)은 외교부 핵심 보직인 주미국대사관, 북미과장·북미국장, 인사기획관 등의 보직을 경험한 바 있는 외무고시 출신들이다.

부족했기 때문이라고 비판하고 있다. 실제 2008년부터 2012년 6월까지 외교통상부 정년퇴직자 중 고시출신자의 비율은 <표 36>과 같이 평균 41.4%에 이르고 있다.

<표 36> 최근 5년간 외교통상부 외무공무원 정년퇴직자

(단위 : 명)

구분 \ 연도	2008	2009	2010	2011	2012.6	계
정년퇴직자	13	18	17	26	13	87
고시출신자	5	7	8	11	5	36 (41.4%)

* 자료 : 외교통상부 내부 인사공지 사항 참조

<사례 I> 2008년 하반기 주요 부처 1급자의 일괄사표 제출과 명예퇴직 신청 등 인적쇄신이 있었는데, 이 무렵(2007~2009년) 각 부처 고위공무원단 퇴직자 현황 자료에 따르면 외교통상부의 정년퇴직자 비율이 여전히 타 부처보다 높고, 명예퇴직자 비율은 더 낮은 것으로 나타나고 있다.

구분	합계	정년퇴직	명예퇴직	의원면직	기타*
전 부처	1118 (100%)	62 (5.5%)	295 (26.4%)	597 (53.4%)	164 (14.7%)
외교통상부	60 (100%)	22 (36.7%)	7 (11.7%)	28 (46.7%)	3 (5%)

* 기타 : 계약만료, 당연퇴직, 직권면직, 징계퇴직 (단위 : 명)

한편 ‘공관장 인사원칙에 관한 지침’(외교통상부 훈령)에 따르면 원칙적으로 공관장은 재임기간을 3년 이상으로 하고 공관장 보임횟수를 2회로 제한하고 있는데, 실제 많은 외시 등 고시출신자들이 공관장을 2회 정도 역임하고 있다. 따라서 공관장 사이의 국내 보직기간을 고려하면 고위외무공무원단에 재직하는 기간은 대략 7년 이상이 되는 것으로 추정된다. 이 뿐만 아니라 일부 본부 실장급 및 공관장 직위의 경우 ‘정년초과 근무가능 직위’라고 하여 정년이 도과한 경우라도 재직할 수 있다.⁵³⁾

53) 외무공무원법(제27조 제3항)에 따라 정년을 초과하여 근무할 수 있으며, (단, 64세 초과는 불가) 각 정년초과 근무가능 직위는 외무공무원임용령에 명시되어 있다.

<표 37>은 최근 1년 동안(2011. 7. 1.~2012. 6. 30.) 고위외무공무원으로 퇴직한 총 28명의 주요 경력을 분석한 결과인데, 현재 고위공무원단 직위에 해당하는 재외공관 공사급 이상 직위에 재직했던 기간은 평균적으로 8.07년(8년 1월) 정도인 것으로 도출되었다. 이러한 고위공무원퇴직이나 재직 기간은 좀 더 시간이 지난 후 결과추이를 지켜보아야 하겠지만, 재직자의 역량과 무관하게 고위공무원 직위가 일정기간 보장된다는 사실은 역량 제고의 측면에서 문제가 있는 것으로 생각된다.

<표 37> 외교통상부 고위공무원단(공사급 이상) 평균 재임기간

퇴직 종류	인원 (명)	공사급 직위 재임기간 분포 (명)					비고
		5년 이하	5~7년	7~9년	9~11년	11년 이상	
의원면직	1	-	1*	-	-	-	직종전환자
당연퇴직	2	1**	-	1	-	-	특임공관장
명예퇴직	6	-	2	3	1	-	
정년퇴직	19	-	5	8	2	4	

* '직종전환'이란 고위공무원의 보직이동 과정에서 외무직에서 일반·별정직 또는 지방직으로의 전환을 의미하며, 이 경우 의원면직과 채용의 과정을 거치게 된다.

나아가 고위공무원은 매 5년 일정기간이 되거나(정기), 최하위 등급 2회 또는 일정 기간 이상 보직이 없는 상태로 있게 되면(수시) 고위공무원 임용심사위원회의 적격심사를 거쳐 부적격 의결을 받을 경우 소속 장관이 직권면직할 수 있다. 그러나 실제 적격심사를 통해 부적격 면직된 사례는 거의 없는 실정이다.⁵⁴⁾ 특히, 외교부의 경우 장기 무보직인 고위공무원이 많은데, 적격심사 부적격 사유에 해당하는 것을 막기 위해 앞서 살펴본 지방 자문대사나 외부 파견 직위로 이른바 돌려막기를 하기도 한다. 이렇게 외교부 고위공무원에 대한 퇴직 프로세스가 제대로 이루어지지 못하고 있어 역량개발의 동기를 제공하지 못한다.

54) 고위공무원이 적격심사를 통해 부적격 의결되고, 실제 면직에 이른 사례는 제도 도입 이후 단 1건에 불과하다.(2012년 6월 기준)

마. 외교통상부 사례의 시사점

외교통상부 고위공무원단 제도의 시행효과가 다른 부처보다 낮은 이유에 대해 실제 사례로 살펴본 결과, 우선 개방형·공모 직위의 경우 외부 개방이나 교류에 적합한 직위인지 여부와 직무수행명세서의 진입장벽에 따라 외부임용률이 영향을 받음을 알 수 있었다. 즉, 법령상 지정비율은 지켜지더라도 실제 운영과정에서 외부인이 지원하기 곤란할 경우 실제 개방의 효과는 떨어지는 것이다.

또한 직위공모제가 공직 내 경쟁을 제고시키는 효과가 있음이 외교부의 경험을 통해 드러난 반면, 고위직의 과도한 무보직 등 편법적 인사운영의 문제는 각 직위에 최적임자를 임용하려는 노력보다는 초과현원을 해소하는데 주력하게 만들어 경쟁을 약화시키는 것으로 나타났다.

그리고 부처를 막론하고 성과면담이 형식적으로 운영될 경우 성과와 책임이라는 고위공무원단 제도의 취지를 무색하게 만들 수 있다. 나아가 고위공무원에 대한 적절한 퇴직 프로세스 마련은 역량 제고의 측면에서도 중요한 의미를 가지므로 고위공무원의 재직기간과 성과, 역량과의 관계를 상호 고려할 필요도 있을 것이다.

결국 고위공무원단 제도 자체의 결함보다는 주로 운영의 문제로 인해 제도 시행효과가 낮아진다고 할 수 있다. 그러므로 제도의 효과를 저해하는 여러 요소들은 다른 일반 부처에서도 나타날 수 있다고 여겨진다. 다만, 이렇게 운영의 문제를 초래하는 것이 기존 제도와의 충돌에서 비롯되는 것인지 또는 외교부의 특수성 등으로 인해 비롯되는 것인지에 대해서는 다음 장에서 보다 자세히 살펴보기로 하며, 나아가 이러한 시사점들을 고려하여 향후 개선방안도 생각해보기로 하겠다.

3. 외교통상부 내생적 한계 및 제언

가. 제도 설계상 문제

먼저, 고위공무원단 제도를 비교적 단기간에 도입하면서 내부 공무원 의견 수렴이나 기존 제도와의 정합성 등에 대한 고려가 충분하지 못했다는 것을 지적할 수 있다. 제도 도입과정에서의 외교부 반발도 고위공무원단 제도의 효과에 대한 의구심과 기존 체계와의 마찰 때문에 발생했고, 결국 당초 계획보다 1년여가 지난 후에야 제도가 시행되고 말았다. 또한 제도가 제대로 정착되기도 전에 새 정부가 출범하여 몇 번의 수정이 이루어지면서 제도의 안정성이나 수용성을 저해한 측면도 있다.

직무등급제의 경우 당초 1, 2, 3급의 계급제를 타파하기 위해 5개 등급으로 구성했으나, 제대로 운영하기도 전에 직위의 서열화나 인사 경직성을 문제로 2008년 12월 2개 등급으로 통·폐합되었다. 이렇게 직무등급제 실시 2년여 만에 제도가 변경되면서 제도의 안정성을 해쳤으며, 더욱이 외교부의 경우 고위공무원단을 도입한지 1년여에 불과한 시점에 또다시 개편이 단행된 것이다. 그러나 전체 고위공무원의 80%에 가까운 직위가 ‘나’등급에 속하게 한 직무등급 광역화는 당시 실장·본부장급, 국장·단장급, 심의관·부장급으로 구성된 대국주의(大局主義) 조직개편과 부합하지 않아 지위통솔의 문제를 야기했다. 그리고 2개의 직무등급은 수당 체계와도 상이하여 형평성 문제를 초래했으며,⁵⁵⁾ 궁극적으로 직위가 각 직무의 난이도와 책임도를 제대로 반영하지 못한다는 한계를 낳았다. 즉, 고위공무원의 보수체계는 ‘동일직무 동일보수’가 기본원칙인데, 보수산정의 기준이 되는 직무등급에 왜곡이 생기면서 결국 성과에 따른 책임이라는 성과주의 구현이 어렵게 된 것이다.

55) 현재 고위공무원 직급보조비는 나등급의 경우 본부 국장과 소속기관 국장이 구별되어 사실상 3단계로 지급하고 있다.

<그림 12> 중앙행정기관 고위공무원 ‘가’ 및 ‘나’등급 직위 구분

< ‘가’ 등급 직위 >	< ‘나’ 등급 직위 >
본부 실장 직위	본부 국장 직위
소속기관장 및 상임위원 직위	소속기관장 직위
	심의원 직위 및 소속기관 부장급 직위

그리고 개방형·공모 직위 제도는 직위 지정과 변경, 직무수행요건 설정 과정에서 행정안전부와 협의절차를 2009년 폐지하였는데, 이로 인해 각 부처의 인사자율권은 높아졌지만 외부임용을 높이기 위한 수단은 줄었다. 즉, 앞서 외교부 사례와 같이 개방형 직위 지정 비율을 맞추기에만 급급하여 전문성보다는 상대적으로 덜 중요한 자리를 개방형 직위로 지정하면서 직위의 매력도가 더욱 떨어지게 되었다. 또한 고위공무원의 보수가 민간에 비해 그리 높지 않은 상황에서 연봉이 각 부처 자율채정 범위를 넘어가는 경우에는 행정안전부와 협의해야하는 복잡한 절차를 거쳐야 하므로 우수 민간 인재를 유치하기란 더욱 용이하지 않다.

<사례 J> 대표적인 개방형 직위 성공사례로 꼽히는 국세청 전산정보관리관과 납세자보호관 직위의 경우 해당 임용자는 비록 고위공무원단 중 최고 수준의 보수를 받지만, 민간 시절의 절반에도 미치지 못하는 금액으로 알려지고 있다. 그리고 개방형 직위 민간임용자에 대해 제도적으로는 연봉 상한이 없지만, 실무적으로 장관의 연봉(106,273천원)보다 높은 금액을 지급하기란 쉽지 않다.

마지막으로 고위공무원단 제도가 지나치게 복잡하고 인사운영의 부담이 크다는 점을 지적할 수 있다. 특히, 외교부의 경우 개방형·공모 직위를 비롯하여 모든 7등급 이상 직위에 대해 직위공모를 실시하면서 많은 시간과 비용이 소모된다. 직위공모는 공고·재공고 및 선발시험위원회 구성과 진행, 그리고 민간인의 경우 역량평가를 거치면서 선발 자체에

대한 행정적 부담이 클 뿐만 아니라, 공석으로 인한 업무 손실도 무시할 수 없다. 그동안 공모기간 단축이나 일간신문 공고의무 폐지 등 개선이 이루어졌으나, 여전히 충원 기간이 한 달 이상 걸리며, 민간임용자의 경우 신원조회를 거치면서 시간이 더욱 소요된다. 이 외에도 후보자 교육과 인사심사 준비, 무보직 기간 계산 등 작업이 많고, 3급 이하 계급제 방식과 인사체계가 달라 제도를 이해하기에도 쉽지 않다고 한다. 고위공무원단 관련 매뉴얼이 간행본만으로도 3권이 넘는 실정이다.⁵⁶⁾ 게다가 대부분 각 부처 인사담당자는 순환보직을 거치면서 인사업무만을 전문으로 하지 않으므로 복잡한 법령의 잦은 변경은 제도의 정착을 더욱 어렵게 한다. 인사 업무를 2번째 맡은 한 외교부 담당자는 국장급 이상 인사운영의 어려움을 이야기 하면서 “과거 직위분류제하에서는 인사가 뿔 하나 달린 도깨비였는데, 고위공무원단을 하게 되니 이제는 뿔 두 개 달린 괴물이 되었다.”라고까지 푸념하기도 했다.

이처럼 기존의 체계와 완전히 다르고 복잡한 고위공무원단 제도가 도입된 이후 잦은 변경을 거치면서 기존 인사·조직 체계에 제도가 깊게 뿌리내리지 못하였다. 이로 인하여 인사운영상의 혼란과 미숙한 점이 초래되면서 제도에 대한 불만도 가중되었으리라 생각된다. 그리고 이러한 문제가 외교부에만 해당되는 것은 아닐 것이다.

나. 인사운영상 마찰

고위공무원단 제도의 정착을 가로막는 또 다른 어려움으로 과거와 같은 연공서열적 인사운영 관행이 아직도 지속되고 있는 점을 들 수 있다. 즉, 각 직위에 전문성을 중심으로 최적임자를 보임시켜야 함에도 불구하고, 여전히 직위별로 고시 기수나 경력·나이를 고려하고 있는 것이

56) ‘고위공무원단 인사운영 매뉴얼’, ‘고위공무원단 진입을 위한 역량평가 안내’, ‘개방형 직위 및 공모직위 운영 매뉴얼’(임용자용/인사담당자용), ‘민간 인재추천서비스 이용 매뉴얼’등이 간행되었다.

다. 이는 서열과 상하관계를 중시하는 공직사회의 특성상 많은 공무원들이 직위분류제의 직무등급을 계급으로 오해하는 것과는 깊이 맞물려 있다. 특히, 외교부 재외공관에서 이러한 연공서열 성향이 강하게 나타나고 있었다. 대부분 공관은 규모가 10인 이하로 크지 않고 구성원들이 서로 공(公)적으로나 사(私)적으로 자주 얹히게 될 뿐만 아니라, 외교관은 대외직명에 따라 주재국 면담자의 레벨이 달라져 그에 따라 활동 범위도 정해지기 때문에 서열에 민감하게 반응하는 것으로 생각된다.⁵⁷⁾ 따라서 인사발령 과정에서 공관 내 기수를 고려하게 되고, 인사이동으로 직무등급 상향 조정의 폭이 클 경우에는 연공서열을 감안해 제한하는 등 계급제적 관행이 잔존하고 있다. 즉, 낮은 직무등급으로의 이동은 강임으로 여겨 하방경직성을 보이고, 높은 직무등급으로 이동에 대해서는 승진으로 인식하면서 전문성과 무관한 등급경쟁이 일어나고 있다. 이는 일반 부처에서도 보직경로 상 어떠한 직위 이상을 가야하고 후배 기수가 거친 직위는 피하는 등의 행태로 남아있으나, 외교부는 특수한 근무여건과 신분서열 관계로 인해 강하게 나타난다고 여겨진다.

<사례 K> 2007년 아프리카 최험지 공관 9등급 직위에 당시 6등급인 丙을 발령하면서 해당 직무등급으로 승격을 시키고자 하였으나, 등급 상향 폭이 크다는 이유로 인사위원회에서 불허하여 직무대리로 운영한 사례가 있다. 또 동북아 전문가인 丁은 재외공관 직위공모 시 일본·중국 공관보다 현재보다 높은 등급의 다른 지역 공관 직위를 선호하는 등 직무등급이 계급으로 인식되고 있다.

한편, 외교부는 매년 춘·추계 대량의 정기 인사를 실시하는데, 전 세계 공관장에서부터 실무자까지 연쇄적으로 이루어지다 보니 일부 직위의 인사에 문제가 발생하면 전체 인사까지 차질을 초래한다. 특히, 개방형

57) 예를 들어 ‘공사참사관’이나 ‘공사’는 주재국 부처의 실장급이나 차관급 면담이 가능하지만, ‘참사관’의 경우에는 국장급 이하로 면담이 제한된다. 이런 이유로 대사관에서 주재관과의 서열문제로 갈등과 다툼이 종종 일어난다고 한다.

직위 제도는 정기 인사발령과 시간적 차이가 있고 수시로 결원이 발생하면서 운영상 문제점들이 나타났다. 즉, 내부인이 개방형 직위 응모에 탈락할 경우에 차기 직위공모 시까지 마땅한 보직을 부여하기 곤란하게 되어 정규 직위가 아닌 다른 결원 직위에 직무대리 또는 비별도 파견 형식으로 임용하게 되는 것이다. 그리고 앞서 살펴본 바와 같이 공관장 역임자의 경우 본부-공관간 직위와 직무등급 비율의 불균형, 하위 직무등급으로의 부임 기피 등으로 차기 공관장 인사발령까지 6월~1년간 장기 무보직으로 있게 된다.⁵⁸⁾

이와 같이 해당 직위의 전문성에 기인한 최적의 보임자를 찾기보다는 단순히 직원의 순환배치와 결원 직위를 메우거나 무보직을 해소하기 위한 편법적 인사운영 행태가 나타나고, 이로 인해 고위공무원단 제도가 형식적으로 운영되는 측면이 크다.

다. 외교 업무의 특수성

외무공무원들은 스스로 선·후진국 교차근무를 통해 험지 등 다양한 환경을 경험하면서 직업외교관으로 육성된다고 생각하고 있다. 실제로 최순영의 선행연구(2007)에 따르면 다수의 외교부 직원들은 선·후진국 순환근무 제도를 유지하는 것을 선호하는데, 이를 통해 다양한 경험을 쌓을 수 있고, 선호하는 국가에 대하여 골고루 기회를 가질 수 있기 때문에 긍정적으로 보고 있다는 것이다.⁵⁹⁾ 그러나 순환근무는 계급제적 전통에 기반을 둔 것으로 직위분류제 원리로 운영되는 고위공무원단 제도와 충돌을 일으킬 가능성 높다. 즉, 우리나라 고위공무원단 제도의 도입

58) 재외공관장 인사는 해당 접수국의 아그레망(agément)과 국무회의 심의를 거치는 등 인사발령에 많은 시간이 소요된다.

59) 순환보직 제도가 외교부 전문성 향상에의 장애가 되는가라는 질문에 부정이 47.0%, 긍정이 30.9%를 차지하고 있었으며, 순환보직제도의 폐지에 부정적인 의견이 67.7%, 긍정적인 의견이 19.1%로 나타나 순환보직제도의 유지를 지지하는 의견이 많다.(최순영, 2007: 82, 97)

취지가 고위직의 다양한 전문가 집단 양성이라는 측면이 강하다는 것을 고려하면 외교부의 순환보직 방식과 어울리지 않는다. 특히, 재외공관 직위에 대한 내부 공모와 선발 등 인사발령의 과정은 직위의 전문성 외에도 개인 신상(가족·자녀교육·질병치료)이나 선·후진국 근무의 형평성, 공관 인력구성 등 많은 변수가 고려되므로, 국내 일반 부처와 같이 직무분야별 전문성·경력만을 고려한 인사운영이 사실상 어렵다.

그리고 인기 있는 몇몇 선호공관 직위를 제외하고 다수의 험지 공관 직위의 경우 외교부 내부에서조차 보직지원자가 없는 경우가 많아 경쟁에 기초한 실효적인 직위공모 제도를 운영하는데 제약이 있다. 특히, 에너지·자원 외교가 강조되면서 재외공관 구분표상 ‘다’, ‘라’ 지역과 같이 생활여건이 좋지 않은 공관은 증가하는 반면,⁶⁰⁾ 선진국 공관은 인원감축을 시도하는 상황이므로 경쟁의 불균형 현상은 더욱 심화될 것으로 보인다. 이 뿐만 아니라, <그림 13>과 같이 향후 늘어나는 여성 외교관 인력으로 인하여 점차 험지 공관의 인력부족 현상이 가속화 될 경우에 일부 소수 직위를 제외하고는 직위 경쟁보다는 공관의 결원을 채우는 일이 더욱 시급한 문제로 떠오를 것으로 예상된다.

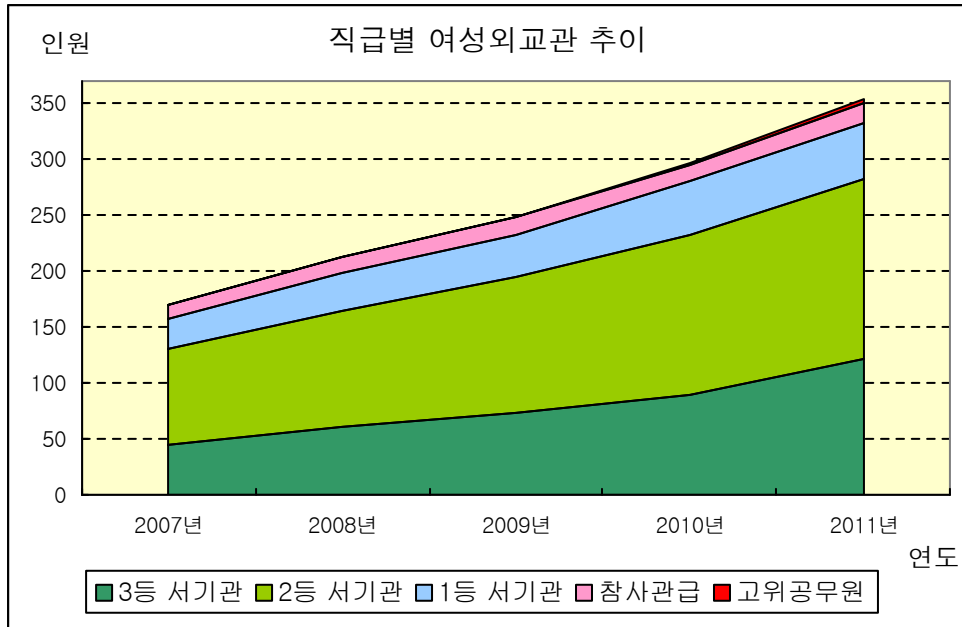
<표 38> 외교통상부 재외공관 구분표

	가 지역	나 지역	다 지역	라 지역	계
아 주	일본, 호주,...	고베, 태국,...	뭄바이, 선양,...	아프가니스탄,...	49
미 주	뉴욕, UN,...	벤쿠버, ...	멕시코, 찰레,...	과테말라,...	38
구 주	영국, 제네바,...	그리스, 체코,...	불가리아,...	아제르바이잔,...	50
중 동	-	이스라엘	모로코, 오만,...	리비아, 이란,...	20
아프리카	-	-	-	가나, DR콩고,...	17
계	19	56	41	58	174

* 외무공무원 인사·복무·교육훈련·소환에 관한 예규(2012년 6월 기준)

60) 외교통상부는 에너지 외교 강화를 위해 2008년 에너지 거점 공관을 기존 32개 공관에서 59개로 확대하였고, 아프리카, 중앙아시아, 중남미에 6개 공관을 신설한 바 있다. 또한 본부에도 ‘에너지·자원 대사’ 직위를 새로이 만들기도 하였다.

<그림 13> 외교통상부 직급별 여성인력 추이



* 자료 : 국회 박선영 의원실 자료(2011)

나아가 재외공관 직위의 직무 값 책정이 어려운 점도 고위공무원단 제도가 안정적 성과를 이루기 어려운 장애요소로 작용한다. 일반적으로 직위분류제는 조직이나 직무의 변화, 그리고 새로운 직무의 부과 등 변화하는 상황에 신속하게 대응하지 못하고, 정부에 새로운 임무가 생기거나 비상시에는 직위를 신속하게 분류하기 어렵다고 한다(강성철 외, 2007: 209). 그런데, 외교부 재외공관의 경우 국제정세와 외교현안 변화에 따라 재외공관 직무의 양과 난이도가 수시로 변하거나 새로운 직무가 발생하는 상황임에도 불구하고 직위배정표 개정 작업이 신속하게 이루어지기 어렵다. 따라서 직무등급 조정이 경직적이게 되고 이는 곧 직무등급에 왜곡이 나타날 수 있음을 뜻한다. 또한 공관마다 근무여건(선후진국·공관규모 등)과 업무성격이 전혀 다르고, 주재관·무관 등 별도의 인력이 존재하여 정확한 직무분석이나 직무평가가 곤란하다는 문제도 있

다. 이러한 이유로 외교부는 고위공무원단 직무등급별 총 정원 내에서 각 직위의 직무등급을 자율 배정하는 방안을 추진하고 있으나, 위인설관(爲人設官) 및 임의적 등급조정으로 직무분석을 왜곡시킬 우려 때문에 제도 변경에 어려움이 있다. 결국 외교 업무의 여러 특수적 여건들이 고위공무원단 제도의 원리와 마찰을 일으켜 제도 시행효과가 저하되는 것으로 생각된다.

라. 개선을 위한 제언

(1) 세부 목표별 효과성 개선방안

고위공무원단 제도 시행을 통해 지향하는 구체적 효과란 개방과 경쟁, 성과와 책임, 역량제고를 의미하는데, 이러한 세부 목표 달성을 제고하기 위한 몇 가지 방안을 모색해보고자 한다. 우선, 개방 확대의 측면에서 현재의 외부임용률은 어느 정도 성공적이라고 보이지만, 부처 이기주의를 극복하고 진정한 공직개방과 교류를 위해서는 지금의 직위 할당방식에서 전체 인력풀을 공동 활용하는 방식으로 발전할 필요가 있다. 이러한 방법으로 부처 간 인사교류를 고위공무원단 일정 직위(상위 직무등급) 보임을 위한 필수요건으로 설정하는 것을 생각할 수 있다. 싱가포르 고위공무원(AO: Administrative Officer)은 경제, 사회, 안전, 일반행정 등 각 분야별 2~5년의 순환근무를 통해 범정부적 시야를 키우도록 하고 있으며(www.adminservice.go.sg), 영국은 'Bringing in and Bringing on Talent' 프로그램으로 고위공무원의 이동을 촉진하고 있다(조경호 외, 2007: 58). 국내 민간사례로 삼성그룹의 경우 계열사 간 임원급 인사교류를 강제하여 일을 통한 인재육성을 강조한다.⁶¹⁾ 또한 보수 수준을 민간만큼 획기적으로 늘릴 수 없다면, 공직에서의 보람이나 만족감 제고 또

61) 삼성그룹의 사장 승진을 위해서는 최소 3개 분야 경험이 필수적이고, 각 계열사의 우수 인재 중심으로 트레이드 방식으로 교류를 실시한다.

는 공직의 안정성이라는 장점을 최대한 활용한 방안이 필요하다. 이를 위해서는 개방형 직위에 대한 권한위임과 분권이 과감히 이루어지고, 현재의 계약직 공무원 신분에서 경력직으로의 전환이 보다 용이하게 이루어져야 한다. 나아가 각 부처의 적절한 개방형·공모 직위 운영을 담보할 수 있도록 중앙인사관장기관의 조정이나 권고 등 제도적 장치도 고려할 수 있다.

다음으로 경쟁을 강화하기 위해서는 역량과 전문성에 바탕을 둔 공정한 경쟁이 전제되어야 한다. 개방형·공모 직위의 경우 지정 직위 자체가 매력적이어야 해당 직위에 대한 경쟁이 제고될 수 있다. 그리고 공정한 선발을 위해 부처의 자율성을 해치지 않는 범위 내에서 중앙인사관장기관이 직무수행요건에 대한 협의나 시험위원 위촉 등 선발과정에 직·간접적으로 개입하는 것도 검토할 수 있다. 이와 함께 개인별 경력관리체계 또는 자기주도적 경력개발이 확립되고, 경쟁의 다변화를 추구해 나가야 한다. 이를 위해서는 직위공모제가 안정적으로 정착되고 확산될 필요가 있다. 고위공무원단 제도가 직위분류제에 근거하고 있으므로 원칙적으로 고위공무원단 직위에 대해서는 부처 자율직위일 경우라도 내부 공모를 통해서라도 임용하는 것이 바람직할 것이다.

그리고 성과에 따른 책임이라는 측면에서 적격심사 외에는 성과가 미흡한 자에 대해 특별한 관리를 하고 있지 않는 등 그동안 우리나라는 고위공무원단 중 저성과자에 대한 적절한 관리 및 퇴출 프로세스는 제대로 이루어지지 못했다. 따라서 성과가 지속적으로 저조한 고위공무원의 경우 성과개선을 지원·관리하거나 고위공무원단 풀에서 배제하는 체계가 요구된다. 그리고 이러한 체계는 성과면담 기록과 확인 등 실질적 운영을 통해 성과평가 결과에 대한 피평가자의 수용도가 제고될 때 가능할 것이다. 영국 고위공무원단의 경우 ‘적극적 관리(Active Management)’를 통해 저성과자에 대해서는 반드시 성과 향상계획을 제출하도록 하여 점검하고 있고, 이후에도 불만족스러운 성과를 낸 경우 해당 공무원을 퇴직시키고 재취업을 적극 지원하고 있다(이선우 외, 2011: 108). 이와 관

련하여 향후 고위공무원 적격심사의 실효성을 제고하는 방향으로 제도 개선이 필요하다. 특히 정기 적격심사는 성과와 무관하게 일정한 재직기간에 도달하는 모든 고위공무원을 대상으로 하므로 불필요한 긴장과 행정적 낭비를 초래한다. 미국은 1991년부터 정기 적격심사를 실시하였으나, 총 3회에 걸쳐 부적격 인원비율이 0.2%에 불과하는 등 실효성 문제를 이유로 2002년 폐지한 바 있다. 따라서 현재 정기와 수시로 구분되는 적격심사를 수시로 통합하되, 부적격 요건을 보다 강화하여 제도를 활성화시키는 방안을 모색할 필요가 있다.

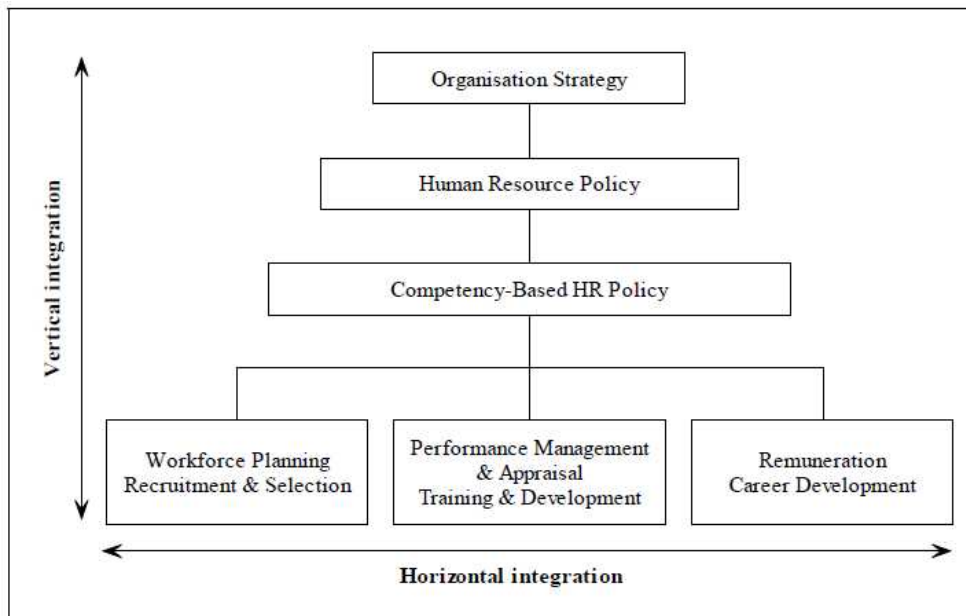
나아가 고위공무원 재직자 대상의 역량개발이나 교육훈련에 대한 투자가 보다 더 필요하다. 즉, 진입과정에서의 역량평가뿐만 아니라, 재직 중에도 역량 중심의 교육훈련이 요구된다. 구체적으로 교육방법 측면에서는 장기의 파견교육보다는 업무와 병행할 수 있도록 단기 또는 야간 교육과정이 현실적이라고 여겨지며, 교육내용도 리더십 개발이나 직무와 연관된 과제해결형 맞춤형 교육이 적합할 것이다. 그리고 무엇보다 이러한 교육은 정부 경쟁력 제고에 기여할 수 있는 역량이 뛰어난 핵심인재를 대상으로 전략적으로 실시하여야 조직 성과와 경쟁력 제고에도 기여할 수 있다⁶²⁾.

궁극적으로는 역량이 고위공무원단의 선발과 교육은 물론 보상 및 경력관리까지 이어지는 역량 중심의 인사관리가 이루어지고, 이러한 역량에 기반을 둔 인사관리는 결국 조직과 정부 전체의 전략목표와 밀접하게 연결되어야 할 것이다. 이러한 역량에 기반한 수직·수평적 통합인사관리는 <그림 14>와 같이 표현될 수 있으며, 이는 정부의 주요정책을 수행하는 고위공무원의 정치적 대응성을 제고하는 데에도 기여할 것으로 생각된다. 특히, 우리나라 고위공무원단 제도는 지나치게 유럽형 엘리트 모형에 편중되어 정치기제나 기관관리자 역할이 미약한데(김연수·김근

62) 대표적 성공사례로 GE의 핵심인재 양성이 제시되곤 하는데, 'Session C' 시스템에 따라 성과·역량 평가 및 전략적 관리 등이 실시되고, 크론톤빌(Crotonville) 연수원에서는 리더십 파이프라인 구축과 사업과 연계된 맞춤형 교육이 이루어진다.

세, 2007: 153), 이러한 통합관리 체계를 통해 고위공무원의 정치적 기제와 대응성을 개선할 수 있을 것으로 보인다.

<그림 14> 역량기반의 통합모델(Van Beirendonck)



* 자료 : Public Employment and Management Working Party(2009)

(2) 제도의 정합성 제고

이번 외교부 사례연구 결과와 같이 고위공무원단 제도는 당초 의도한 목표보다 효과가 다소 낮은 것으로 생각되는데, 그 이유는 기존의 공직체계나 조직문화, 관행과 마찰에 의해 발생하는 운영상 문제에서 비롯된 점이 크다. 이렇게 계급제와의 혼돈이나 부처이기주의에 의해 야기되는 문제는 비단 외교부만이 아닌 다른 일반 부처들에서도 나타나는 것이므로 고위공무원단 제도 정착을 위한 노력이 지속적으로 요구되며, 무엇보다 중요한 것은 지도층의 의지와 꾸준한 관심일 것이다. 즉, 지속적인 개혁과 강력한 확산 노력이 바탕 되어야만 기존의 계급제적 인식을 불식

시키고, 새로운 조직문화와 관행을 뿌리내릴 수 있다. 이와 더불어 현재의 직무등급에 대한 재검토도 생각해 볼 필요가 있다. 현재 조직체계와 부합하고 직무등급 광역화로 인한 불합리를 해결하기 위해서는 3등급제로의 개편이 적절하다고 보이지만, 아직도 직무등급이 계급으로 인식되는 상황에서 기존의 1, 2, 3급이라는 계급제로 회귀하는 형태는 자칫 직위 중심의 인사관리라는 고위공무원단 제도의 정착을 어렵게 할 수 있다. 따라서 직무등급 개편은 단순히 등급 수를 조정하는 데 그치는 것이 아니라 인사관리와 직무체계·조직 전반에 대한 종합적 검토를 통해 고위공무원단 제도의 정합성을 높이는 방안이어야 한다⁶³⁾.

또한 외교통상부 사례와 같이 특수한 근무환경이나 여건 등에서 비롯되는 인사운영 관행이 고위공무원단 제도와 마찰을 일으키는 경우에는 보다 세심한 고려가 필요하다고 보인다. 즉, 업무상 서열이나 위계질서가 필요하고 해외 공관생활로 인하여 통합적 인사운영이 곤란한 직위까지 고위공무원단 범위에 포함할 경우 현재와 같이 각종 편법적 운영이 지속되고 고위공무원단 제도에 대한 부정적 인식만 가중되리라 생각한다. 따라서 재외공관 고위공무원 직위에 대한 엄밀한 분석과 평가를 통해 전문성이나 부처 간 교류가 특별히 필요한 경우 선별적으로 고위공무원단에 포함하는 등 신중한 접근이 요구된다. 이 과정에서 고위외무공무원과 일반직 고위공무원 주재관 직위를 통합·개편함으로써 유사한 기능에 대한 정비와 함께 각종 신분과 대우에 있어서의 차별도 개선해 나가는 방법도 제시될 수 있다. 이러한 측면에서 경찰이나 감사직 등 기타 특수한 신분의 공무원이라고 하더라도 정책 기획·관리 등 직무상 고위공무원의 성격으로 볼 수 있는 직위라면 고위공무원단 제도에 포함하여 통합관리하는 것이 바람직할 것이다.

63) 이창원에 따르면 대국대과제도를 우리나라 중앙부처에 적용하는 것이 타당하다고 하나(이창원, 2009: 18~19), 오늘날 환경의 불안정성이 커지면서 실·국장, 그리고 국장·심의관 간의 업무 관장과 책임 범위가 중복·모호해짐에 따라, 명확한 직무분석과 직무평가에 근거하지 않은 직무등급 조정은 무리가 있었다고 보인다.

나아가 고위공무원단 제도는 범정부적 차원의 전략적 인사관리를 통해 인재를 적재적소에 활용하는 것이 목적이므로, 그 기능상 어느 한 부처에 속하기 보다는 중앙인사관장기구로서 최고 통치권자의 보좌기구 (staff) 또는 독립적 기관에서 수행하는 것이 보다 적절하다고 생각된다. 이를 통해 고위공무원단 제도의 지속적이고 강력한 추진이 가능하고, 제도가 안정적으로 정착하는데도 기여할 수 있을 것이다. 다만, 고위공무원이 아닌 공무원에 대한 인사는 부처자율에 맡기되, 고위직의 경우라도 긴밀한 협의와 운영상 재량권 부여를 통해 부처 장관과의 인사권을 존중해 나가야 할 것이다.

제6장 연구결론

1. 요약

이번 연구에서는 고위공무원단 제도의 시행효과를 구체적으로 살펴 보기 위해 외교통상부 사례를 조사·연구하였다. 외교부의 고위공무원단 제도는 내부 공무원의 저항으로 다른 부처보다 1년여 늦게 도입되었는데, 이렇게 일반직 고위공무원단 시행과정에서 볼 수 없었던 반발은 외교업무의 특수한 전문성과 내부 고위직 인사적체에 대한 우려 때문이었다. 일반직 고위공무원단 출범 당시 다른 부처에서도 이러한 불만이 있었을 것으로 생각되나, 외무직의 경우 스스로 관리하는 별도의 법령이 존재했기 때문에 도입 과정에서 겉으로 표출될 수 있었다고 본다. 이렇게 각 부처의 불만이 있었다고 보는 까닭은 2008년 새 정부 출범 후 개방형·공모 직위 운영에 대한 중앙인사관장기관(중앙인사위원회에서 행정안전부로 통합)의 통제가 약해지자 외부임용률이 떨어진 점, 그리고 선발시험위원회 등 시험과 임용 과정에서 여전히 각 부처의 배타적 문화가 잔존하고 있다는 점에서 찾을 수 있다.

이번 연구에서는 외교통상부의 고위공무원단 제도의 효과성을 제도 도입취지 및 선행연구를 통해 개방과 경쟁, 성과책임, 그리고 역량제고라는 각 전략목표별로 측정 지표를 도출하고 변화를 분석해보았다.

그 결과에 따르면 첫째 개방 확대라는 측면에서 개방형 직위가 최초로 시행된 2000년도에 비해 고위공무원단 제도가 도입된 2006년 이후 그 직위의 수는 물론 외부임용률도 증가하였고 최근에는 일정한 비율로 안정적으로 유지되고 있었다. 비록 공모 직위의 경우 2008년 정부조직개편 이후 직위 수와 외부임용률 모두 하락한 뒤 아직까지 회복하지 못하고 있는 상황이지만, 일부 다른 선진국의 사례와 비교해 볼 때 우리나라 고위공무원단의 개방성과 이동성이 낮다고 보기는 힘들다.

둘째, 개방형·공모 직위 등 직위공모 제도를 통해 공직사회에도 경쟁이 본격적으로 도입되었으나, 각 직위의 매력도에 따라 경쟁의 불균형 현상이 나타나고 있었다. 또한 계약직 신분불안이나 선발의 공정성 문제를 비롯하여 사전전보와 직무대리 등 경쟁을 저해하는 요소로 인해 당초 기대한 파급효과가 크지 않는 것으로 파악되었다.

셋째, 성과와 책임의 측면에서 2009년 도입된 강제배분법적 요소에 의해 2008년 성과평가 결과부터는 수치상 관대화 경향은 나타나지 않고 있으며, 외교부도 비록 국내 다른 부처보다 관대화 경향지수가 높게 나타나지만 해외 사례에 비하면 매우 낮은 편이라 볼 수 있다. 또한 성과에 따른 책임을 의미하는 성과급 비율도 점진적으로 높아지고 있을 뿐만 아니라, 내부 현직자들의 반응도 현재의 성과평가체제에 큰 불만이 없는 것으로 나타났다.

마지막으로 고위공무원 역량평가 제도는 당초의 통과의례에 그칠 것이라는 우려와 달리 피평가자의 탈락 부담으로 인하여 역량개발에 대한 인식과 노력을 제고시킨 것으로 여겨진다. 이는 역량평가 통과 여부가 고위공무원 진입의 실질적 허들로 작용했기 때문으로 생각된다. 이 같은 의미에서 외무공무원을 대상으로 하는 외교역량평가의 미통과율도 일반 직보다 약간 높게 안정적으로 유지되고 있어 제도의 효과가 나타나고 있다고 보인다.

한편, 이번 연구의 대상인 외교통상부의 경우 전체적으로 다른 일반 부처보다 고위공무원단 제도의 효과성이 다소 낮게 나타났는데, 그 이유는 무엇보다도 기존의 계급제적 인식과 자부처 중심의 인사관행이 제도의 시행효과에도 적지 않은 부정적 영향을 미쳤을 것으로 생각된다. 즉, 개방형 직위의 지정과 직무명세서 작성에 있어 외부인이 지원하기에 어려움이 많은 점이나 역량·성과 미흡자에 대해 엄정하게 인사관리가 되지 못하는 점 등은 운영 주체의 문제라고 보이며, 이는 외교통상부의 특성에서 비롯되는 것만은 아니다. 외교부의 특성에서 비롯되는 문제로는 재외공관의 해외 장기근무로 인해 고위공무원단 제도와 마찰을 일으킨다는

점을 들 수 있다. 즉, 연공서열 등에 의한 재외공관 인사방식을 고수하는 행태는 고위공무원단 제도의 직위분류제적 요소와 어울리지 못했으며, 구성원들의 기존 인식과 문화도 변화하지 않아 제도의 정착에 어려움이 가중되고 있다. 외교통상부뿐만 아니라 어느 조직에서도 새로운 제도의 도입은 이전의 조직문화나 관행과 갈등·마찰하기 마련이라고 여겨지는데, 선·후진국 순환근무나 장기 해외생활에 따르는 장애요소 등 외교부의 특수한 환경요소에서 이러한 문제가 더욱 두드러진다고 생각된다.

그리고 이러한 한계를 극복해 나가기 위해서는 적극적인 개방과 공정한 경쟁을 담보할 수 있는 제도적 보완과 함께 보다 실효적인 성과관리 방법이 강구될 필요가 있다. 나아가 역량기반의 통합적 인사관리를 통해 고위공무원단의 수준을 제고시켜 나가야 할 것이다. 결국 이러한 힘은 지도층의 관심과 지지를 배경으로 중앙인사관장기관의 적절한 통제와 부처의 인사 자율성과의 조화를 통해 세심히 추진되어야 한다.

2. 연구의 함의

새로운 제도나 시스템이 도입되어 성공적 결실을 맺기 위해서는 우선 제도 자체가 해당 조직문화나 기존의 체계에 어울릴 수 있도록 정합성을 갖추어야 한다. 그리고 그러한 제도가 도입된 경우에도 행정인의 속성과 환경요소들 간의 정합성 정도에 따라 정착 여부가 결정된다고 하며, 노스(Douglas C. North)에 따르면 총체적으로 국가경쟁력을 결정하는 것은 단일의 제도가 아니라 여러 가지 제도적 배열의 매트릭스라고 한다(윤영진·김태룡 외, 2002: 286).

그리고 새로운 제도가 기존의 환경에 이식되는 과정에서 이전 제도의 경로의존성(path-dependency)이 작용하여 제도 변경에 막대한 비용과 노력이 수반되며, 때로는 제도가 왜곡되거나 변질되기도 한다. 따라서 새로운 제도를 도입할 경우 조직문화나 역사를 고려한 세심한 시행 전략

이 필요하며, 무엇보다도 리더의 강한 의지로 꾸준히 추진되어야 한다.

우리나라 고위공무원단은 그동안의 계급제의 모순을 해결하기 위한 많은 노력과 연구를 통해 시행된 결과이자 아직도 현재 진행형인 제도이다. 이번 연구 결과에서도 나타나듯이 외부적 수치로만 판단할 경우에 고위공무원단 제도는 현재 어느 정도 긍정적 성과를 보이고 있다고 판단된다. 비록 사전에 충분한 내부 의견수렴을 통해 여러 부작용까지 면밀히 고려하지 못했던 것은 여전히 아쉬운 대목으로 남아있으나, 리더의 강한 의지로 고위공무원단 제도를 외교부까지 확대 시행한 것은 칭찬받아 마땅하다. 그러나 새 정부 출범으로 인해 최고 지도층의 지속적 관심과 지원이 부족했던 것과 고위공무원단 제도가 제대로 정착되기도 전에 몇 번의 제도 수정을 겪으면서 안정성과 예측가능성이 저해된 점은 제도 시행효과에 부정적인 영향을 주었다. 즉, 고위공무원단 제도가 정착되는 과정에서 다소 왜곡·변질되면서 기존의 경로의존성을 제대로 극복하지 못했다고 생각된다.

특히, 외교통상부의 경우 이미 직무등급제와 내부 직위공모제를 시행하여 보직경쟁 인식 등이 자리 잡히고 있던 상황이었고, 이후 고위공무원단 제도를 도입하여 제도 요소간의 순서(sequence)는 적절했다고 생각된다. 그러나 도입과정에서의 내부 불만과 인식부족에 의한 운영 미숙(행정인의 속성), 그리고 재외공관과의 순환근무라는 외교부의 특수성(환경요소) 등을 보다 세심히 고려하지 못하여 제도의 정합성이 저하된 것으로 보인다. 비록 고위공무원단 제도는 아직까지 시행 초기여서 변화의 효과가 즉각적으로 크게 나타난다고 보기 어렵지만, 그간 우리나라 인사행정에 적실하고도 효과적인 개혁조치라고 판단된다. 그러므로 제도가 정착되기 위해서는 고위공무원단 제도 자체의 정합성을 높이는 노력과 함께 기존 체제의 경로의존성을 극복하고자 하는 지속적 추진 의지가 요구된다.

3. 연구의 한계

이번 연구의 대상이 된 외교통상부는 가장 많은 수의 고위공무원단이 소속되어 있는 반면, 일반직과는 별도의 법령체계로 운영되고 일부 고위공무원단 제도에 있어서도 차이가 있다. 따라서 고위공무원단 제도의 효과성을 측정함에 있어 재외공관 근무여건 등 외교부의 특수성이 보다 많이 영향을 미쳤을 가능성도 배제할 수 없다. 또한 외교통상부라는 하나의 인사운영 사례와 분석결과만으로 다른 모든 부처나 일반적인 고위공무원단을 논하기에는 일반화의 오류 등 방법론적 한계가 존재하는 것도 사실이다. 따라서 앞으로도 보다 다양하고 많은 고위공무원단 운영 사례(부처와 청 등 규모별, 경제부처와 사회부처별 비교 등) 연구를 통해 검증할 필요가 있을 것이다. 또한 이번 연구에서 제대로 밝히지 못했던 성과평가에서 연공서열이 미치는 영향과 고위공무원단 재직기간과 역량과의 상관관계에 대해서는 향후 평가자와의 면담 등 사례조사와 함께 다양한 표본조사를 통해 통계적 상관관계를 분석해 보아야 할 것으로 본다.

<참 고 문 헌>

- 강성철 · 김판석 · 이종수 · 최근열 · 하태권 (2007). 「새인사행정론」, 대영문화사.
- 강철승 (2006). ‘한국 고위공무원단 제도의 문제점과 개선방안’, 한국행정학회 추계학술발표논문집, pp.901-927.
- 권경득 · 권오철 · 금창호 · 김병국 · 서동희 · 서원석 (2007). ‘지방고위공무원단 제도의 도입방안’, 한국인사행정학회보 제6권 제1호, pp.81-107.
- 권영주 · 권경득 (2010). ‘한국 고위공무원단 제도의 도입 과정에 관한 연구’, 한국인사행정학회보 제9권 제1호, pp.1-30.
- 권용수 (2007). ‘한국 고위공무원단 제도의 성공적 정착을 위한 과제’, kapa@포럼 통권119호, pp.4-7.
- 금창호 · 권오철 · 서동희 · 양영철 (2007). 「지방고위공무원단 제도 도입방안」, 행정자치부, 한국지방행정연구원.
- 김국현 (2009). ‘고위공무원단 제도의 평가에 관한 연구: 공무원과 전문가의 인식을 중심으로’, 한국행정학회 춘계공동학술대회 발표논문집, pp.467-486.
- 김근세 (2004). ‘고위공무원단 제도의 의의’, 인사행정 제18호, pp.30-37.
- 김명식 (2003). ‘우리나라 공직분류체계의 개편방향’, 한국행정학회 하계공동학술대회 발표논문집, pp.551-572.
- 김명식 (2004). ‘호주 연방정부의 고위공무원제도(SES)’, 인사행정 제18호, pp.50-59.
- 김병섭 (2008). 「편견과 오류 줄이기」, 법문사.
- 김승엽 (1965). ‘직위분류제실시의 기본방향’, 지방행정 제16권 161호, pp.150-173.
- 김연수 · 김근세 (2007). ‘고위공무원단 제도 비교분석: Huddleston 모형을 중심으로’, 한국거버넌스학회보 제14권 제1호, pp.31-63.
- 김영우 (2004). ‘프랑스 고위공무원 보수제도’, 인사행정 제18호, pp.80-83.
- 김영우 (2005). ‘한국 공직분류체계에 대한 평가와 개선방안’, 한국행정연구 제14권 제3호, pp.273-294.
- 김우중 (2005). ‘영국 고위공무원단(SCS)의 성과관리와 보상’, 인사행정 제22호, pp.72-85.

- 김판석·이선우 (1998). '고위공무원단 제도 도입과 활용방안 모색: 중앙정부 관리자들의 고위공무원단 제도에 대한 의식조사를 중심으로', 한국행정연구 제7권 제4호, pp.130-154.
- 김판석·서한순 (2010). '일본 국가공무원제도의 변혁 흐름 -하토야마 정권의 개혁 사례를 중심으로', 한국인사행정학회보 제9권 제1호, pp.130-154.
- 남궁근 (2004). '뉴질랜드 고위공무원 훈련과 고위공무원단 운영', 인사행정 제18호, pp.74-79.
- 남궁근·하태권·박천오·김영우(2005). 「고위공무원단 도입에 따른 문제점 분석과 개선방안 연구: 주요국가 사례연구」, 한국행정연구원.
- 박성준·변양규·정현용(2008). 「한국 노동시장의 유연안정성 현황 및 과제」, 한국경제연구원.
- 박연호 (1996). 「인사행정론」, 박영사.
- 박영원 (2008). '고위공무원단 제도의 평가와 개선방안', 한국인사행정학회보 제7권 제1호, pp.147-177.
- 박천오 (2006). '미국 고위공무원단 제도의 특징', 사회과학논총 제25집, pp. 51-69.
- 박천오 (2007). 「현대인사행정론」, 법문사.
- 배귀희 (2007). 「전략적 인적자원관리 관점에서의 고위공무원단 후보군의 역량 강화에 관한 연구」, 한국행정연구원.
- 배정인 (2006). 「고위공무원단 제도의 도입과 정착에 관한 연구」, 부산대학교 석사학위논문.
- 슈스키&컬버트, 이문웅 역 (1994). 「인류학 개론」, 일지사.
- 안중현·박천오 (2004). '고위공무원단 제도: 특징과 설계', 사회과학논총 제22집, pp.51-71.
- 연원정 (2004). '미국의 고위공무원단 제도', 인사행정 제18호, pp.44-49.
- 오성호 (2007). '지방자치단체의 고위공무원단 제도 도입', 지방행정 제56권 제640호, pp.51-59.
- 유민봉 (2006). 「한국행정학」, 박영사.
- 윤영진·김태룡 외 (2002). 「새 행정이론」, 대영문화사.
- 이근주·백종섭·권경득 (2007). '고위공무원단 성과평가의 적정성 수준 지수 개발에 관한 연구', 한국인사행정학회보 제6권 제2호, pp.97-128.

- 이명진 (2007). '독점은 毒... 고위직 29명에 첫 명퇴 통보', 동아일보, 2007년 2월 10일 A5면.
- 이상윤 (1998). '미국 고위공무원단(SES) 제도에 관한 연구', 중앙행정논집 제12권, pp.55-70.
- 이선우 · 김영우 · 김근주 · 이창길 (2011). 「고위공무원단 제도 성과분석 및 발전 방향」, 행정안전부, 한국인사행정학회.
- 이우권 (2006). '고위공무원단 제도의 설계와 효율적인 운영방안', 현대사회와 행정 제16권 제1호, pp.1-24.
- 이재호 · 최순영 · 황성원 · 황혜신 (2008). 「고위공무원단 제도 평가와 개선방안 연구」, 한국행정연구원.
- 이제훈 (2006). '첫 비외교관 출신 김호영 차관 맞는 외교부', 한겨레, 2006년 12월 6일 15면.
- 이창원 (2009). '이명박정부의 대부처주의 및 대국대과제에 대한 논의', 한국행정학회 비정기학술발표논문집 2009(1), pp.15-19.
- 이흥민 · 조소연 · 최관섭 · 이강희 (2009). 「HR 인사이드」, (주)중앙경제.
- 임도빈 (2000). '행정조직 내 보직이동 유형에 관한 연구', 한국정책학회보 제9권 제3호, pp.109-129.
- 외교통상부 (2008). 「한국외교 60년」, 외교통상부.
- 외교안보연구원 외교역량평가단 (2011). 「외교통상부 외교역량평가제도」, 외교안보연구원.
- 정책기획위원회 (2008). 「고위공무원단제도의 도입과 공직 개방: 직무 중심·경쟁과 개방의 공직문화 조성」, 참여정부 정책보고서 3-11.
- 조규범 (2006). '미국의 고위공무원단 제도', 인사행정 제20호, pp.30-33.
- 조경호 · 오우식 · 이석환 · 진중순 (2007). 「고위공무원단 제도 운영성과 평가」, 행정안전부, 국민대학교 산학협력단.
- 조경호 · 진중순 · 이석환 (2008). '고위공무원단 제도의 운영성과 평가모형과 발전방안', 한국인사행정학보 제17권 제2호, pp.1-32.
- 조성한 · 이근주 · 전영한 (2009). 「개방형·공모 직위제도 운영성과 및 발전방안」, 행정안전부, 한국정책학회.
- 조승호 (2006a). '고위공무원단 출범을 앞두고 뒤숭숭한 외교부', 내일신문, 2006년 5월 18일 8면.

- 조승호 (2006b). ‘외교부 아직 정신 못차렸다’, 내일신문, 2006년 12월 6일 7면.
- 조승호 (2007). ‘외교부, 뭉치면 죽고 흩어지면 산다’, 내일신문 기획기사, 2007년 1월 15일 7면, 2007년 1월 16일 7면, 2007년 1월 18일 6면.
- 주경일·이병량·함요상 (2004). ‘우리나라 정부관료제의 인사체제에 대한 역사적 고찰: 공직구조를 중심으로’, 정부학 연구 제10권 제1호, pp.86-138.
- 중앙인사위원회 (2003a). 「우리나라 인사행정제도사 연구(Ⅰ)」, CSC정책연구 보고서.
- 중앙인사위원회 (2003b). 「우리나라 인사행정제도사 연구(Ⅱ)」, CSC정책연구 보고서.
- 중앙인사위원회 (2004). 「고위공무원단 제도 공청회 자료」, 중앙인사위원회 정책자료집.
- 진중순·이화진 (2005). 「고위공무원단 후보자 양성 교육훈련에 관한 연구」, 한국행정연구원.
- 진중순 (2006). ‘미국과 우리나라의 고위공무원 교육훈련 프로그램’, 한국사회와 행정연구 제17권 제1호, pp.81-108.
- 최무현·이종수·송혜경 (2004). ‘한국 공무원의 보직 및 경력관리 체계 개선방안 연구’, 한국행정연구 제14권 제2호, pp.125-153.
- 최무현 (2005). ‘공무원 인사관리에 경력개발제도 도입의 문제점과 개선방향’, 한국인사행정학회보 제4권 제2호, pp.159-190.
- 최무현 (2007). ‘외교안보조직 60년사: 외교통상부를 중심으로’, 한국조직학보 제4권 제2호, pp.167-191.
- 최순영 (2007). ‘외무공무원 인사제도 개혁방안에 관한 실증연구’, 한국사회와 행정연구 제17권 제4호, pp.65-100.
- 하미승·권용수·이재은 (2007). ‘공무원 직종·직급체계의 합리적 개편방안 연구: 공무원 인식을 중심으로’, 한국인사행정학회보 제6권 제2호, pp.163-194.
- 하미승 (2008). ‘고위공무원단제도(SCS)의 효과성 결정요인에 관한 연구: 한국의 국가공무원을 대상으로’, 한국행정연구 제17권 제3호, pp.167-205.
- 하태권·이선우·조경호·강인호 (2000). ‘한국정부 공직분류체계의 실태분석 및 대안모색’, 인사행정 통권 3호, pp.20-37.
- 하태권·박천오·이선우·이근주·진중순 (2007). 「고위공무원단 제도 운영 성과 및 개선방안 연구」, 정부혁신·지방분권위원회.

- 한인근 (2010). ‘영·미 고위공무원단 설립의 역사적 배경에 관한 연구’, 한국인사행정학회보 제9권 제1호, pp.59-82.
- 황인수·배응환·강주현 (2004). 「고위공무원단 핵심역량 강화를 위한 교육훈련 프로그램 개발」, 한국행정연구원.
- 행정안전부 고위공무원정책과 (2010a). 「고위공무원단 인사운영 매뉴얼」, 행정안전부.
- 행정안전부 고위공무원정책과 (2010b). 「고위공무원단 진입을 위한 역량평가 안내」, 행정안전부.
- 행정안전부 고위공무원정책과 (2012). 「개방형직위 및 공모직위 운영 매뉴얼: 임용자용」, 행정안전부.
- 행정안전부 성과급여기획과 (2012a). 「2012 성과관리실무」, 행정안전부.
- 행정안전부 성과급여기획과 (2012b). 「공무원보수 등의 업무지침」, 행정안전부.
- 홍준형 (1999). ‘신공공관리론의 공법적 문제 : 공무원인사제도개혁을 중심으로’, 행정논총 제37권 제1호, pp.93-110.
- Huddleston, M. (1992). "To the Threshold of Reform: The Senior Executive Service and America's Search for a Higher Civil Service". In P. Ingraham and D. Rosenbloom (eds.). *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Kaplan, R. S. & D. P. Norton. (1996). *Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management Systems*. Harvard Business Review, pp.75-85.
- Public Employment and Management Working Party. (2009). *Managing Competencies In Government: State of The Art Practices and Issures at Stake For the Future - draft report*, Annual Meeting of the Public Employment and Management Working Party, OECD Conference Centre, Paris 15-16 December 2009
- Rosenbloom. (1993). *Public Administraion: Understanding Management, Politics, and Law in the public sector*. New York: McFraw-Hill.
- United States Office of Personnel Management Employee Services (2011). *Report on Senior Executive Pay and Performance Appraisal System for Fiscal Year 2010*. OPM(Office of Personnel Management): Washington, D.C.
- www.adminiservice.go.sg

ABSTRACT

An Analysis on Achievements of Senior Civil Service System in Korea

– A Case Study on
Ministry of Foreign Affairs and Trade –

Kim, JungGon

Major in Public administration

The Graduate school of Public Administration

Seoul National University

The Korean bureaucracy based on rank-in-person personnel system had made many problems – a lack of openness, insufficient competency and complacency. Under these circumstances, the Senior Civil Service(SCS) System was launched in Korea to improve government productivity through strengthening openness and competition ; managing based on performance ; enhancing senior officials' competency in July, 2006.

Because Senior Civil Servants play a pivotal role in formulating and implementing the government's major policies, the successful management of the SCS system is deeply involved in government competitiveness. Therefore, it is important to evaluate the outcome of the SCS system.

This study aims to analyze the achievements of the SCS system in Korea from three viewpoints: 1) openness and competition, 2) performance and responsibility, 3) competency enhancement. So this study conducted a case study of the Ministry of Foreign Affairs and Trade (MOFAT) with a focus on Open Position System, Job Posting System, Competency Assessment, Performance Evaluation, Stipend System, etc.

Fieldwork in MOFAT as well as documentary research was completed in 2012. This study also used the data from the survey conducted by the Ministry of Public Administration and Security (MOPAS) and Korea Society for Public Personnel Administration (KOSPPA) in 2011.

The study found that the rate of external appointments from the private sector or other organizations has increased with the growing number of the Open Position. As for competition, the SCS system does not meet the expectation due to the position imbalance, proxy, incomplete term of office. On the positive side, SCS is not evaluated generously any more by introducing relative performance evaluation categories. Moreover the importance of the portion of annual salary based-on performance has been strengthened gradually. In addition Competency Assessment is contributing to the awareness and efforts to enhance one's own competency.

By the way, the practice of rank system and the expedient

personnel management were obstacles to managing SCS system. Therefore, the achievement of SCS system in MOFAT is smaller than that of other ministries. Eventually the success of SCS system depends heavily on how to manage a system rather than a system itself.

Analysis showed that frequent changes and complexity of the SCS system have made the personnel processing more difficult and less effective. Especially Overseas rotation system in MOFAT and special job in missions used to conflict with the SCS system, and this led to poor results. Therefore not only system complements for openness and fairness but also support and attention of the leadership will be needed to make system continue and achieve its purpose.

The study found that with regard to this case (MOFAT), what makes a new system successful is how actors in public administration overcome the environmental obstacles such as path dependance. When taking into account the strategic importance of the senior official's role, the problem-solution and the improvement of SCS system will provide government with competitiveness and high quality public service.

* Key words : Senior Civil Service System, achievements of Senior Civil Service, Ministry of Foreign Affairs and Trade (MOFAT), case study, path dependance

* Student No. : 2006-22397